

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 024.430/2024-2

Natureza: Acompanhamento.

Órgãos/Entidades: Secretaria de Prêmios e Apostas; Banco Central do Brasil; Conselho de Controle de Atividades Financeiras; Ministério da Fazenda.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. MINISTÉRIO DA FAZENDA. AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL PARA PREVENÇÃO E COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO NO MERCADO DE APOSTAS DE QUOTA FIXA (BETS). SECRETARIA DE PRÊMIOS E APOSTAS (SPA). EXISTÊNCIA DE ARCABOUÇO NORMATIVO. AUSÊNCIA DE MANUAIS OPERACIONAIS E DE PADRONIZAÇÃO DAS ROTINAS DE FISCALIZAÇÃO. FRAGILIDADE NOS PROCESSOS DE AUTORIZAÇÃO DE OPERADORES BASEADOS EM AUTODECLARAÇÕES. DEFICIÊNCIAS ESTRUTURAIS CRÍTICAS. INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS HUMANOS, TECNOLÓGICOS E ORÇAMENTÁRIOS. INOPERÂNCIA MATERIAL DO ÓRGÃO REGULADOR. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos), em pareceres uniformes (peças 61-63):

“APRESENTAÇÃO

O Tribunal de Contas da União está realizando diversos trabalhos sobre as denominadas apostas de quota fixa (*bets*), que passaram a operar oficialmente no país a partir do dia 1º de janeiro de 2025. Este processo cuida de Acompanhamento para conhecer e monitorar as ações do Governo Federal relacionadas ao mercado de apostas de quota fixa, em especial as atividades realizadas pela Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) ao exercer suas atribuições para regular esse setor.

As apostas de quota fixa são aquelas cujo prêmio é definido antes da aposta ser realizada. Elas estão em evidência nos últimos anos, por ser uma atividade que impacta positiva e negativamente em diversos setores da sociedade. O assunto é polêmico e tem gerado debates ora defendendo a existência das *bets*, ora propondo a sua proibição.

A partir da promulgação das Lei 13.756/2018 e 14.790/2023, o Brasil, tradicionalmente caracterizado por um regime jurídico restritivo em relação às atividades de sorteios, apostas e *gambling*, passou a permitir, em seu ordenamento legal, a possibilidade de exploração de serviços lotéricos de apostas de quota fixa, inclusive em ambiente *online* ou virtual, por meio de canais eletrônicos. Com isso, despontaram diversos episódios recentes, amplamente cobertos pela mídia, que tornaram notório como os riscos de uso das plataformas de apostas para lavagem de dinheiro e outros crimes assumiram contornos criticamente sensíveis.

De acordo com matéria publicada na CNN¹, criminalistas identificam o **mercado de apostas no Brasil como um setor de risco para a lavagem de dinheiro**. Na mesma matéria, a Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrasf) relatou que “As autoridades públicas de inúmeros países tem detectado a evasão ilícita, a sonegação e a inadimplência tributária conectada à lavagem de capitais, nas operações de diversos sites e aplicativos (apps) de apostas”.

O tema está sendo tratado no Supremo Tribunal Federal, que recebeu duas ADIs (Ação Direta de Inconstitucionalidade) 7721 e 7749, impetradas, respectivamente, pela Confederação Nacional do Comércio (CNC) e pela Procuradoria-Geral da República. Da mesma forma, o Legislativo também está acompanhando o assunto, inclusive criou uma CPI no Senado Federal, denominada “CPI das *bets*”, instalada em 12/11/2024 e concluída recentemente.

Sob a perspectiva do sistema de Prevenção à Lavagem de Dinheiro, ao Financiamento ao Terrorismo e da Proliferação de Armas de Destruição em Massa (PLD/FTP), a seara de atuação das *bets* tem despontado como “segmento de atividade cujos riscos, no particular, assumiram contornos criticamente sensíveis na atual conjuntura, como se tem revelado notório em diversos episódios recentes amplamente cobertos pela mídia jornalística” (peça 20 - Nota Técnica SEI nº 53/2024/COAF). Além disso, como pontuado nos referidos memoriais do Coaf, “cumpre destacar, de partida, o notório e consabido fato de que atividades baseadas em sorteios, apostas, loterias ou concursos de prognósticos e métodos assemelhados de um modo geral têm sido historicamente associadas, de há muito, a diferenciados riscos de seu uso para práticas de lavagem de dinheiro e de outros crimes correlatos” (peça 18 - Memoriais apresentados ao STF na forma da Petição SEI nº 46177205).

INTRODUÇÃO

Deliberação que originou o trabalho

Trata-se de Acompanhamento iniciado a partir da Comunicação da Presidência do TCU, de 3/10/2024, com o objetivo de conhecer e monitorar as ações do Governo Federal relacionadas ao mercado de apostas de quota fixa (*bets*). Os Ministros do TCU aprovaram a realização de várias ações de controle, conduzidas pela Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), para avaliar medidas destinadas à prevenção de atividades como lavagem de dinheiro, roubo de dados dos apostadores, envolvimento de menores de idade, além de analisar os custos das apostas para a saúde pública e o impacto no poder de compra das famílias.

O presente processo cuida da prevenção à lavagem de capitais que pode ser realizada por meio das *bets*. Nesse sentido, as avaliações foram realizadas na Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) do Ministério da Fazenda, responsável por regulamentar essa atividade e no Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), autoridade central do Sistema Brasileiro de Prevenção à Lavagem de Dinheiro, e no Banco Central do Brasil (BCB), responsável por regulamentar o Sistema Financeiro Nacional.

Visão Geral do Objeto

O crime de lavagem de dinheiro é definido como um conjunto de operações financeiras que têm por objetivo incorporar bens e recursos obtidos de forma ilícita à economia. Esse processo é composto por três fases: distanciamento da origem criminosa, disfarce das movimentações e reinserção dos recursos “limpos” no sistema financeiro.

A principal norma vigente no país que visa combater essa prática criminosa é a Lei 9.613/1998, a denominada Lei de Lavagem de Dinheiro (LLD), a qual tipificou os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, estabeleceu medidas de prevenção contra o uso do sistema financeiro para tais fins ilícitos e criou o Coaf como Unidade de Inteligência Financeira (UIF) do Brasil.

Conforme previsto nos arts. 9º ao 15 da LLD, o Sistema Brasileiro de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo foi estruturado como um mecanismo de cooperação integrado, que reúne quatro agentes com papéis interdependentes:

¹ Disponível em: <<https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/o-sistema-de-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro/o-que-e-o-crime-de-lavagem-de-dinheiro-ld>>. Acesso em: 14/4/2025.

Coaf: é a autoridade central do sistema, responsável por receber, analisar e disseminar os Relatórios de Inteligência Financeira (RIF), adotando a abordagem baseada em risco. O órgão atua segundo seu Regimento Interno, as recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional (Gafi), as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), bem como a jurisprudência do STF.

Reguladores: são os órgãos responsáveis por editar normas setoriais de prevenção à lavagem de dinheiro (PLD), assim como fiscalizar e supervisionar as atividades de seus respectivos setores no que tange às obrigações impostas pela LLD. Exemplos de reguladores: Banco Central do Brasil, Superintendência de Seguros privados (Susep) e Secretaria de Prêmios e Apostas.

Pessoas obrigadas: são as entidades ou os indivíduos que, devido à natureza de suas atividades, devem cumprir diversos deveres relacionados à PLD como conhecer e monitorar seus clientes e comunicar ao Coaf quaisquer operações suspeitas. Exemplos de pessoas obrigadas: bancos, seguradoras e empresas de apostas.

Destinatários dos RIF: são as instituições que podem se beneficiar das informações de inteligência financeira relacionadas a indícios de crimes ou outros ilícitos em seus processos. Podem ser autoridades de persecução penal, como os Ministérios Públicos e a Polícia Federal, ou órgãos que possuem competência para apurar infrações administrativas, como os próprios reguladores.

O fluxo de cooperação entre esses agentes para a produção de inteligência financeira se inicia com as pessoas obrigadas, por meio da identificação de operações suspeitas. Os setores obrigados realizam o monitoramento de seus clientes, bem como a análise de perfil econômico e das movimentações financeiras deles. Caso haja indícios de uma operação que envolva lavagem de dinheiro ou financiamento ao terrorismo, os obrigados enviam uma comunicação ao Coaf por meio do Sistema de Controle de Atividades Financeiras (Siscoaf).

O Coaf, ao receber as comunicações dos setores obrigados, realiza uma avaliação de risco, na qual as comunicações de baixo risco ou insuficientemente detalhadas são encaminhadas para um banco de dados para posterior consulta e as demais são classificadas por meio de análises estatísticas. Analistas atribuem uma classificação de risco para cada comunicação (baixo, médio ou alto). Caso o risco avaliado seja médio ou alto, a comunicação e outras relacionadas que estejam na base de dados passam a compor um caso. Esse caso é distribuído para um analista diferente, que elaborará um Relatório de Inteligência Financeira chamado de espontâneo. Paralelamente, o Coaf também analisa comunicações de autoridades competentes recebidas pelo Sistema Eletrônico de Intercâmbio (SEI-C), produzindo o chamado RIF de intercâmbio quando identifica indícios de ilícitos.

A disseminação dos RIF, obrigatória sempre que há indícios fundados da ocorrência dos crimes previstos na LLD, é feita exclusivamente pelo sistema SEI-C, em formato PDF com elementos de segurança e disponibilizado apenas para a autoridade destinatária, o que garante o sigilo das informações.

Além da interação entre órgãos nacionais, ocorre também o intercâmbio de inteligência financeira com outros países por meio do Grupo de Egmont. Esse grupo é um organismo internacional para o compartilhamento seguro de conhecimentos e informações financeiras visando o combate à lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo. Os intercâmbios podem ser iniciados pelo Coaf (UIF brasileira) ou motivados por uma requisição de uma autoridade brasileira competente, assim como são recebidas informações de UIFs estrangeiras².

Objetivo, escopo e metodologia utilizada

O objetivo desse trabalho é conhecer e acompanhar as ações da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) e do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) para prevenir a lavagem de dinheiro, no que se relaciona a apostas de quota fixa de eventos esportivos (*bets*). Em especial nas atividades de regulação dessa modalidade, tanto na autorização de empresas operadoras de *bets*, quanto na normatização, fiscalização e sanção de suas atividades.

A partir do objetivo do trabalho como um todo, formularam-se as questões adiante indicadas para o Acompanhamento:

² Para um maior detalhamento sobre as atividades de prevenção à lavagem de dinheiro e maior profundidade nas atividades do Coaf, verificar a peça 51.

Questão 1: o marco regulatório de PLD para os agentes operadores de apostas de quota fixa, elaborado pela SPA/MF está de acordo com os padrões definidos pelo Gafi e segue as boas práticas reconhecidas?

Questão 2: a SPA está devidamente estruturada para exercer suas competências como: fiscalizar o mercado de *bets*, prevenir a lavagem de dinheiro por meio de *bets*, avaliar se as empresas operadoras de *bets* estão preparadas para detectar e reportar atividades suspeitas de lavagem de capitais e demais atividades regulatórias nesse setor?

O escopo dessa primeira fase do Acompanhamento limitou-se ao mapeamento das normas e dos regulamentos do setor de apostas de quota fixa, ao conhecimento do funcionamento do Coaf e da SPA (estrutura, recursos e processos internos) e à identificação dos pontos fortes e fracos, com a proposição de eventuais melhorias por meio de propostas de recomendações e determinações, com foco nas ações relacionadas à prevenção à lavagem de dinheiro.

Assim, as perspectivas que orientaram a elaboração deste Relatório inicial foram:

Conhecer as diretrizes voltadas para as *bets* no que tange à prevenção à lavagem de dinheiro, haja vista que a falta de tais orientações poderia levar a recomendações para a elaboração de regulamentação adequada, alinhada às boas práticas adotadas por outros reguladores; e

Avaliar as ações em curso e as que serão desenvolvidas pela SPA para restringir o uso de *bets* em ações de lavagem de dinheiro. Por se tratar de uma regulação relativamente nova no país, além do elevado risco de lavagem de capitais com as *bets*, a insuficiência de ações preventivas e repressivas poderia permitir a utilização das apostas de quota fixa por criminosos para lavagem de dinheiro.

Durante o planejamento dos trabalhos, identificou-se, com base em critérios de risco e relevância, que o foco das análises deste Acompanhamento seria na SPA, entidade supervisora e reguladora das *bets*. Esta decisão fundamentou-se no fato de a Secretaria, criada em janeiro de 2024, encontrar-se em fase de estruturação e implementação de seus processos regulatórios, ao mesmo tempo em que assume a responsabilidade de fiscalizar um setor historicamente associado a riscos elevados de lavagem de dinheiro.

No que concerne ao Coaf, este relatório apresenta considerações sucintas sobre sua atuação no Sistema Brasileiro de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo, com destaque para o aumento das comunicações de operações suspeitas relacionadas às apostas de quota fixa. Optou-se por não aprofundar as análises, considerando que o órgão dispõe de processos bem estruturados, equipe capacitada e sistemas tecnologicamente avançados para atender às demandas de PLD/FTP.

Dessa forma, considerando que o Coaf e o BCB, apesar de terem papel importante no contexto de PLD/FTP, possuem normativos robustos e possuem maturidade em suas operações, verifica-se menor risco de ocorrência de irregularidades relacionadas às atividades destes. Por outro lado, entende-se ser mais eficiente e efetivo que o foco das análises efetuadas recaiam sobre as novas atribuições e atividades da SPA, que está em um momento de estruturação, normatização concomitante com a fiscalização dos operadores de *bets*.

Processos conexos

Para tratar do assunto no âmbito do TCU, a fiscalização das *bets* foi repartida conforme as competências das unidades técnicas, tendo sido abertos oito processos, conforme tabela abaixo:

Processo	Unidade	Tipo	Assunto
TC 023.126/2024-8	AudBenefícios	Representação	Adoção das medidas necessárias no sentido de declarar ilegal qualquer utilização de cartão social como o bolsa família para finalidade da realização de apostas em jogos de azar.
TC 024.852/2024-4	AudSaúde	Levantamento	Ações do Ministério da Saúde voltadas à população com vício nas <i>bets</i> .
TC 024.146/2024-2	AudBenefícios	Levantamento	Levantamento no comprometimento de renda dos beneficiários do Bolsa Família com apostas via <i>bets</i> .
TC 024.430/2024-2	AudBancos	Acompanhamento	Acompanhar as ações da SPA e do Coaf com vistas à prevenção da lavagem de dinheiro, com as <i>bets</i> .
TC 025.609/2024-6	AudTI	Acompanhamento	Acompanhamento das ações propostas pelo Governo Federal para prevenir o roubo de dados dos apostadores e outros aspectos relativos à tecnologia da informação nas empresas autorizadas a explorar jogos com apostas de quota

			fixa.
TC 026.536/2024-2	AudFiscal	Acompanhamento	Acompanhamento com o propósito de compreender o processo de autorização para o funcionamento de empresas de apostas online, conhecidas como 'Bets', além de avaliar sua conformidade e a tributação aplicável ao setor
TC 024.469/2024-6	AudFiscal	Representação	Possíveis irregularidades no Ministério da Fazenda, relacionadas à notícia de que o ministério autorizou a operação de três sites de apostas online ligados a filhos de condenados na Justiça por envolvimento em esquemas ilegais de jogos de azar e formação de quadrilha.
TC 015.852/2025-3	AudDefesa	Representação	Auditoria Operacional sobre o combate à lavagem de dinheiro (LD) por meio de jogos virtuais online.

EXAME TÉCNICO

A Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, criada pelo Decreto 11.907/2024, é o regulador responsável por fiscalizar e normatizar as atividades de apostas de quota fixa. Assim, dentro do contexto da política brasileira de combate à lavagem de dinheiro, a SPA desempenha a função de autoridade competente reguladora e fiscalizadora, conforme estabelecido no artigo 10, inciso IV, da LLD, entretanto não atua como um órgão de inteligência financeira, nem como uma entidade investigativa ou de persecução criminal.

Durante o ano de 2024, a atuação da Secretaria concentrou-se na **elaboração do arcabouço normativo** para regulação do setor de apostas de quota fixa, bem como na **análise dos pedidos de autorização** que foram protocolados pelas empresas solicitantes. A partir do início do mercado regulado, em 1º/1/2025, destacam-se em sua atuação o **início dos processos de monitoramento e fiscalização e o desenvolvimento do Sistema de Gestão de Apostas (Sigap)**. As análises das atividades da SPA, no que tange ao tema da Prevenção à Lavagem de Dinheiro, ao Financiamento ao Terrorismo e da Proliferação de Armas de Destruição em Massa, se darão nestes três principais processos de trabalho descritos nos parágrafos seguintes.

Da normatização das atividades

Em cumprimento às atribuições conferidas pelo Ministério da Fazenda, a Secretaria de Prêmios e Apostas tem regulamentado o setor de apostas de quota fixa no Brasil desde o ano de 2024. Este processo regulatório foi marcado pela elaboração e publicação de uma série de normativos, em especial de portarias, que estabeleceram o arcabouço normativo para a operação, fiscalização e monitoramento das atividades no setor.

Conforme relatado pela SPA, a elaboração das normas envolveu consultas a especialistas brasileiros e estrangeiros, representantes do Coaf, órgãos da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), reguladores nacionais (como o BCB) e de outros países, órgãos públicos e instituições privadas (peça 15, p. 8).

No âmbito de PLD/FTP, o principal marco regulatório que trata do assunto é a Portaria SPA/MF 1.143/2024, que dispõe sobre políticas, procedimentos e controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro, do financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa.

Outra portaria que se destaca nesse contexto é a Portaria SPA/MF 1.225/2024, que delineou as diretrizes para as atividades de monitoramento e fiscalização do mercado de *bets*. Este instrumento normativo prevê uma atuação integrada, envolvendo a cooperação entre a SPA e outros órgãos públicos para a efetiva supervisão do setor. A portaria estabelece mecanismos de monitoramento prudencial e de conduta, além de prever fiscalizações programadas e de ofício, que podem ser realizadas tanto de forma física quanto remota.

Adicionalmente, a referida portaria confere à SPA poderes para requisitar e acessar dados e informações relevantes, implementar medidas coercitivas e acautelatórias, bem como conduzir processos sancionadores quando necessário. Estas disposições visam garantir a integridade do mercado e a conformidade dos operadores com as normas estabelecidas.

Ainda, a Portaria SPA/MF 1.231/2024 complementa esse quadro regulatório abordando aspectos específicos da operação, como as regras para identificação do cliente e as disposições relativas à modalidade de bolsa de apostas (*betting exchange*). Tal normativa reforça a importância da devida diligência no conhecimento do cliente e estabelece parâmetros para uma modalidade de aposta que requer atenção especial devido à sua natureza.

Ressalta-se que a SPA estabeleceu um prazo de adequação para os operadores de apostas, fixando a **data de 1º/1/2025 como marco para o início efetivo da fiscalização e monitoramento das atividades**. A partir desta data, apenas os operadores devidamente autorizados passariam a atuar no mercado brasileiro, sob pena de sanções previstas em lei (peça 15, p. 5, 6).

Da análise das diversas portarias elaboradas pela Secretaria de Prêmios e Apostas, nota-se um esforço para a adequação às melhores práticas adotadas por outros reguladores para as ações de PLD/FTP a serem exigidas dos agentes operadores de apostas. Observa-se, portanto, que o conjunto de portarias forma um arcabouço robusto que impõe diversas obrigações às empresas de *bets* e permite que a Secretaria tenha acesso às informações necessárias e o poder para fiscalizar e monitorar as referidas empresas.

No entanto, verifica-se oportunidade de melhoria em relação à necessidade de elaboração e à utilização de manuais operacionais pelas equipes da Secretaria.

Questionada sobre a utilização de manuais operacionais ou de outros documentos técnicos para a padronização das atividades dos servidores, a SPA apresentou o seguinte panorama sobre seus processos de trabalho (peça 32, p. 1, 2):

Autorização: a Portaria SPA/MF 827/2024, que regula o procedimento para requerimento de autorização definitiva de funcionamento pelas empresas operadoras de apostas de quota fixa, exige a apresentação de uma série de documentos. Na visão da SPA, tais documentos consistem em elementos objetivos, cuja análise demanda apenas a verificação das declarações e certidões apresentadas. Por essa razão, não haveria necessidade de um manual específico para essa etapa, uma vez que tais exigências já integram o checklist utilizado no processo de análise dos requerimentos.

Sanção: o processo sancionador no âmbito da Secretaria de Prêmios e Apostas foi regulamentado pela Portaria SPA/MF 1.233/2024. Os processos decorrentes da identificação de irregularidades relacionadas à PLD/FTP seguirão o mesmo rito estabelecido por essa portaria. Sendo assim, a Secretaria entende não ser necessário produzir um manual de sanção específico no que diz respeito à área de PLD.

Fiscalização: as atividades de fiscalização relacionadas à PLD/FTP são orientadas pelas Portarias SPA/MF 1.143/2024 (PLD/FTP) e 1.225/2024 (monitoramento e fiscalização). A SPA ressalta que tais normativos, aliados à experiência acumulada com a recente regulamentação do mercado, servirão de base para a elaboração de um manual específico sobre fiscalização em PLD/FTP. Informa também que tem investido no desenvolvimento de conhecimento sobre métodos e ferramentas disponíveis, bem como na identificação e estruturação dos melhores processos e fluxos para garantir uma atuação fiscalizatória mais eficiente. Acrescentam que esse trabalho preparatório é essencial, e que o manual de fiscalização em PLD/FTP será elaborado e disponibilizado assim que a unidade responsável considerar que adquiriu conhecimento e experiência suficientes para consolidar as melhores práticas.

Esta equipe identificou que as rotinas para a SPA executar as atividades fiscalizatórias, as práticas operacionais, a especificação do que deve ser verificado em cada tipo de fiscalização e como deve ser comparado com padrões adequados **não estão previstos em normativos como: Notas Técnicas, Instruções Normativas e Portarias**.

Entende-se que a ausência de formalização das rotinas operacionais da SPA representa um risco significativo para a ocorrência de erros, atos irregulares ou inconsistências nas atividades desempenhadas pelos servidores. Tal lacuna pode resultar em interpretações subjetivas e aplicações divergentes das normas e procedimentos, comprometendo a uniformidade e a isonomia no tratamento dos regulados. **A inexistência de manuais específicos para atividades como fiscalização e sanção, além de prejudicar a transparência e a previsibilidade das ações, dificulta também o adequado controle da Administração sobre esses atos.**

A título de exemplo do detalhamento existente em normativos da SPA, segue trecho da Portaria 1.233/2024, que trata do regime sancionador na exploração das *bets*:

DO RITO PROCESSUAL SANCIONATÓRIO

(...) Art. 4º O processo administrativo sancionador será **instaurado, instruído e analisado** pela Subsecretaria de Monitoramento e Fiscalização da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda.

Art. 5º Após análise, o processo administrativo sancionador será remetido à Subsecretaria de Ação Sancionadora da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, para decisão.

Art. 6º Os atos e termos processuais serão **formalizados, comunicados e transmitidos** em meio eletrônico, exceto se o usuário solicitar de forma diversa, nas situações em que esse procedimento for inviável, nos casos de indisponibilidade do meio eletrônico ou diante de risco de dano relevante à celeridade do processo, observado o disposto no art. 6º da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.

§ 1º As comunicações processuais com os interessados serão realizadas por meio dos endereços físicos ou eletrônicos cadastrados na Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda.

§ 2º A alteração de endereço físico ou eletrônico previamente cadastrado na Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda deverá ser comunicada por meio de petição protocolada nos autos do processo administrativo sancionador. (grifo nosso)

A partir da leitura do trecho transcrito, é possível perceber diversas atividades a serem realizadas pelos servidores da SPA, apenas na atividade sancionatória, como: i) a instauração; ii) a instrução e a análise de processo administrativo; e iii) a transmissão de atos e termos processuais, entre outros. Entretanto, não há no normativo um detalhamento das atividades que o servidor deverá realizar, eventuais prazos, alçadas e demais informações que possibilitem uma atuação transparente com base em norma e de forma mais uniforme pelos agentes da SPA.

Não é necessário que o detalhamento das atividades esteja totalmente previsto nas portarias. No entanto, é importante que exista algum documento que formalize essas atividades. Eleva-se a importância de se fazer essa formalização o fato de se tratar de uma unidade recente, criada em janeiro de 2024, o que demandará capacitação e preparação de servidores para exercerem suas atividades.

A formalização de todas as rotinas da SPA para as atividades de PLD/FTP em um manual ou em outro documento representa um importante recurso para mitigar esses riscos. Sendo assim, entende-se pertinente propor recomendação para que a SPA formalize em um documento as rotinas para as principais atividades de seus servidores, em especial as relacionadas com a fiscalização da PLD/FTP.

Do processo de autorização

Em 2024, a SPA implementou o processo de análise de requerimentos para a autorização de operação no mercado de apostas de quota fixa no Brasil. Este procedimento, fundamentado na Portaria 827/2024, estabeleceu critérios para a avaliação da idoneidade e conformidade legal das empresas pleiteantes e seus representantes.

A referida portaria instituiu a obrigatoriedade de apresentação de certidões policiais e judiciais, tanto em âmbito federal quanto estadual, para todos os controladores, detentores de participação qualificada, beneficiários finais, administradores e responsáveis legais de cada empresa. Um dos objetivos desta medida é atestar a ausência de condenações por crimes de lavagem de dinheiro, entre outras infrações penais relevantes para a atividade em questão.

A Secretaria também realizou checagens adicionais nos casos em que a documentação apresentada ou quaisquer outros elementos relacionados às empresas requerentes suscitassem a necessidade de uma investigação mais detalhada. Esta diligência extra resultou na negativa de autorização para algumas empresas (peça 15, p. 6, 7).

Um aspecto observado no processo de autorização das *bets* está relacionado com a documentação que comprova a existência de políticas de PLD/FTP pelos operadores. **A Portaria SPA/MF 827/2024 exige apenas que o operador forneça uma declaração atestando a origem lícita dos recursos que compõem o capital social da empresa.** Além disso, deve manter à disposição da SPA os documentos que comprovem a veracidade da declaração. No que diz respeito à qualificação técnica do operador, a referida portaria exige que o operador também apresente uma declaração, conforme modelo fornecido, que comprove a adoção e implementação de políticas, procedimentos e controles internos específicos para a PLD/FTP. **Já a Portaria Normativa MF 1.330/2023³, anterior à 827 e ainda vigente, determina que os operadores deveriam demonstrar,**

³ Art. 13. **Para obtenção da autorização** para exploração das apostas de quota fixa, os operadores **devem desenvolver e implementar**, na forma da lei e da regulamentação vigente, política, procedimentos e controles internos efetivos e consistentes com a natureza, a complexidade e os riscos das operações realizadas, que contemplem a identificação,

previamente à autorização, a existência e implementação da política de PLD/FTP, dos critérios e procedimentos de identificação de clientes e partes relacionadas, dos procedimentos de identificação, monitoramento, análise de risco e comunicação de operações suspeitas, e do programa de treinamento contínuo aos funcionários, parceiros e prestadores.

Nos moldes atualmente adotados, as verificações conduzidas pela SPA, no contexto de PLD/FTP, durante o processo de autorização são baseadas em documentos que possuem uma natureza essencialmente declaratória. As análises adicionais de idoneidade são conduzidas apenas quando surgem questões específicas relacionadas aos documentos apresentados. Por outro lado, a **Portaria 1.330/2023 estabelece diretrizes mais abrangentes, exigindo a verificação efetiva da existência de políticas e processos de identificação de clientes e parceiros, entre outros aspectos.**

Entende-se, portanto, que deve ser recomendado à SPA que conduza tais verificações de forma mais extensiva, dada a sensibilidade do tema, exigindo que todos os que pleiteiam a autorização apresentem documentos e evidências que comprovem a implementação efetiva das medidas, a exemplo do que é exigido pela Portaria 1.330/2023, em vez de se basear apenas em autodeclarações.

Dos processos de monitoramento e fiscalização

Durante o ano de 2024, a SPA levou a cabo medidas para identificar empresas que se tornaram irregulares por força do art. 2º, parágrafo 1º, da Portaria SPA/MF 1.475/2024⁴. A Secretaria identificou diversas empresas que não haviam apresentado requerimento de autorização ao Ministério da Fazenda até 17/9/2024 e determinou o bloqueio de seus domínios em todo o território nacional. Segundo o regulador, essa ação visava impedir a operação de indivíduos criminosos, que atuavam no segmento de forma ilegal e com potencial intenção de cometer lavagem de dinheiro e outros delitos. Até dezembro de 2024, a SPA, com o apoio da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), havia determinado o bloqueio de mais de cinco mil domínios de internet que ofereciam apostas esportivas e jogos *online* e não haviam solicitado autorização para funcionamento.

avaliação, controle e monitoramento dos riscos de envolvimento em situações relacionadas à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa.

Parágrafo único. Para o cumprimento do disposto no caput **serão exigidos, previamente à outorga da autorização**, sem prejuízo de outras condições estabelecidas em regulamento específico:

I- política de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, que inclua diretrizes sobre avaliação de riscos na subscrição de operações, na contratação de terceiros ou outras partes relacionadas, no desenvolvimento de produtos, nas negociações privadas e nas operações com ativos;

II- elaboração de critérios e implementação de procedimentos de identificação de clientes, beneficiários, beneficiários finais, funcionários, terceiros e outras partes relacionadas, e de manutenção de registros físicos e/ou eletrônicos referentes a produtos e procedimentos expostos ao risco de servirem à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo;

III- implementação de procedimentos de identificação, monitoramento, análise de risco e comunicação de operações que possam constituir-se em indícios de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo ou da proliferação de armas de destruição em massa, ou com eles relacionar-se; e

IV- elaboração e execução de programa contínuo de treinamento visando à disseminação de cultura e à qualificação, de acordo com as respectivas funções, **dos funcionários, parceiros e prestadores de serviços terceirizados**, especificamente para o cumprimento do disposto na Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998, na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 e demais normas e regulamentos referentes à prevenção à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa.

⁴ Art. 2º Para fins do disposto no art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, e aplicação do previsto no art. 24 da Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024, consideram-se em período de adequação, a partir de 1º de outubro de 2024, apenas pessoas jurídicas em atividade que tiverem apresentado o requerimento de autorização ao Ministério da Fazenda até a data de publicação desta Portaria.

§ 1º Fica vedada a partir de 1º de outubro de 2024 a exploração da modalidade lotérica de apostas de quota fixa em âmbito nacional por pessoa jurídica sem autorização da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda e que não se enquadre nos termos do caput.

Nesse primeiro momento, a fiscalização visava à detecção de eventuais práticas ilegais com base na legislação geral vigente e, nesse sentido, a SPA mantinha estreito relacionamento com diversos órgãos públicos e entidades privadas a fim de coibir tais práticas e responsabilizar pessoas e empresas envolvidas (peça 15, p. 7).

Desde a entrada em vigor da regulamentação em 1º/1/2025, como ressaltado pela SPA (peça 32, p. 3), um dos eixos principais de atuação da Secretaria, em matéria de PLD/FTP, é assegurar o cumprimento da Portaria SPA/MF 1.143/2024 e da Lei 9.613/1998, com foco na efetividade das políticas, procedimentos, controles internos e gestão de riscos das empresas de apostas.

O monitoramento da gestão interna de PLD/FTP ocorre em duas frentes: a primeira consiste em requisitar e avaliar documentos e informações das empresas sobre suas obrigações normativas e exigir melhorias nessas práticas. Nesse sentido, a SPA solicitou a todos os operadores o envio, até 17/3/2025, de informações detalhadas sobre sua gestão de PLD/FTP e procedimentos de monitoramento, seleção e análise de apostas suspeitas. A partir das respostas, a Secretaria entende que poderá solicitar esclarecimentos, determinar aperfeiçoamentos ou iniciar processos sancionadores, além de usar os dados para classificar internamente as empresas por risco de PLD/FTP com base na robustez de suas políticas. A segunda frente envolve o monitoramento dos dados do Sigap para avaliar a eficácia das ações realizadas pelas empresas.

Um segundo eixo principal de atuação é a verificação da implementação adequada da sistemática de comunicações de operações suspeitas ao Coaf, bem como da constante observação quanto ao cumprimento dos demais dispositivos legais pertinentes. Essa atuação, de acordo com o informado pela SPA (peça 32, p. 4-5) se desenvolve em:

Verificar se todos os agentes autorizados estão habilitados no Sistema de Controle de Atividades Financeiras (Siscoaf), garantindo o cumprimento do prazo de 10 dias após a publicação da autorização no Diário Oficial da União. As empresas que não cumprem o prazo são notificadas pela SPA. Uma vez habilitadas no referido sistema, as operadoras de *bets* podem enviar comunicações ao Coaf;

Acompanhar a incidência, a frequência e a qualidade dessas comunicações, além de responder dúvidas das empresas, ajudá-las a resolver problemas e notificá-las quando necessário. A Secretaria identificou a necessidade de o Coaf fornecer esclarecimentos sobre suas atividades e os procedimentos de comunicação, o que levou à realização de um webinar sobre o tema, evento que contou com a representação de praticamente todos os operadores autorizados. A apresentação, ocorrida em 12/2/2025, abordou as atividades gerais do Coaf, as comunicações de operações suspeitas, exemplos específicos de comunicações já realizadas por *bets* e um espaço para que as empresas apresentassem suas dúvidas e recebessem respostas;

e

Solicitar informações sobre o monitoramento, a seleção e as análises de operações suspeitas realizadas periodicamente aos agentes operadores. Essas informações serão confrontadas com os dados disponíveis no Sigap para verificar se as operações com indícios de lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo ou delitos correlatos foram efetivamente comunicadas ao Coaf. A comunicação de não ocorrência de operações suspeitas⁵ também vai ser verificada e comparada com os dados do Sigap.

Outro eixo de trabalho relevante, que é realizado de forma integrada às demais atividades de fiscalização, refere-se ao monitoramento das suspeitas de manipulação de resultados esportivos, dada sua conexão com as práticas PLD/FTP. Conforme o relatado pela Secretaria (peça 32, p. 5), por meio de políticas de cooperação com entidades de monitoramento de apostas esportivas (como Genius, IBIA, SIGA e SportRadar), a SPA recebe relatórios individualizados sobre eventos esportivos com movimentos de apostas que sugerem possível manipulação de resultado. A partir disso, a unidade tem questionado as empresas mencionadas nos relatórios se as apostas suspeitas foram analisadas e, eventualmente, comunicadas ao Coaf, solicitando justificativas para a ausência de análise e os registros das análises realizadas. Adicionalmente, esses relatórios são encaminhados ao Ministério do Esporte e à Polícia Federal.

Ainda, no que diz respeito à forma como se darão as inspeções, a SPA informou (peça 32, p. 4) que, inicialmente, elas serão realizadas de forma remota, tendo em vista que o trabalho em questão se concentra principalmente em operações financeiras efetuadas em ambientes virtuais. Os trabalhos de análise seriam

⁵ Regulamentada pela Instrução Normativa SPA/MF 4/2024.

realizados, predominantemente, pelos servidores da SPA e não há previsão de análises por mecanismos automáticos.

O processo de monitoramento e fiscalização da Secretaria em relação à PLD apresenta um desenho sólido e alinhado às melhores práticas do setor, isso sob o aspecto normativo. Identificam-se ações para: i) impedir a operação das *bets* que atuam sem autorização; ii) assegurar que os autorizados possuam e implementem as políticas, procedimentos, controles internos e gestão de riscos acerca da prevenção à lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo; iii) verificar se os operadores estão realizando as comunicações ao Coaf de forma adequada; iv) monitorar as suspeitas de manipulação de resultados; e v) realizar inspeções.

Contudo, foram identificadas fragilidades significativas que comprometem a efetividade das ações de monitoramento e fiscalização desenvolvidas pela Secretaria de Prêmios e Apostas. Uma primeira fragilidade apontada pela equipe foi a **insuficiência de recursos humanos** na Secretaria. Chama a atenção o fato de que o amplo conjunto de funções do regulador contrasta com o pequeno número de servidores que compõem o seu corpo funcional. De acordo com a SPA (peça 15, p. 8):

O monitoramento das comunicações enviadas pelas empresas operadoras de apostas ao Coaf será feito no âmbito da Coordenação-Geral de Monitoramento de Lavagem de Dinheiro e Outros Delitos (CGLD), que atualmente conta com um coordenador-geral, um coordenador e um servidor da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, sendo que a equipe também conta com o apoio de funcionários terceirizados e estagiários lotados na Subsecretaria de Monitoramento e Fiscalização (SMF), à qual a CGLD está vinculada; (...) As ações de fiscalização, além de contarem com a equipe da CGLD, serão capitaneadas pela equipe da Coordenação-Geral de Fiscalização de Apostas (também vinculada à SMF), composta por um coordenador-geral, um coordenador, e a mesma equipe de terceirizados e estagiários anteriormente mencionada; (...) O processo administrativo sancionador, por sua vez, disciplinado pela Portaria SPA/MF nº 1.233/2024, será instaurado, instruído e analisado no âmbito do gabinete da Subsecretaria de Monitoramento e Fiscalização, que atualmente conta apenas com o subsecretário e com a referida equipe de funcionários terceirizados e estagiários (além da participação da equipe da CGLD, caso se trate de um caso envolvendo irregularidades relacionadas a PLD), e posteriormente será enviado à Subsecretaria de Ação Sancionadora (SAS) para decisão; a equipe da SAS conta com uma subsecretária, uma coordenadora geral, um servidor em cargo comissionado, além de funcionários terceirizados e estagiários.

Dessa forma, há apenas três servidores dedicados ao tema de prevenção à lavagem de dinheiro. Entende-se que esse é um relevante fator de risco para as atividades do regulador, haja vista que esse número é insuficiente para lidar com: i) o grande volume de dados enviados pelos operadores de *bets* diariamente à Secretaria via Sistema de Gestão de Apostas; ii) a complexidade das atividades de PLD/FTP e a execução plena de todas as tarefas exigidas pelo arcabouço regulatório, que exigiria maior divisão de tarefas e a realização de mais ações preventivas; iii) o crescimento do setor de apostas de quota fixa – atualmente, há 96 empresas autorizadas pela SPA e duas autorizadas por determinação judicial; e iv) o aumento de comunicações de operações suspeitas (COS) ao Coaf⁶ – em 2024, foram recebidas 47.398 COS relacionadas ao tema. Nos dois primeiros meses de 2025, foram recebidas 20.348 COS (42,9% do total do ano anterior).

Acerca da possível utilização de estagiários e terceirizados nos processos de trabalho, a Coordenação-Geral de Monitoramento de Lavagem de Dinheiro e Afins (CGLD), ao se manifestar sobre o Relatório Preliminar, esclareceu que, no âmbito de suas atividades de monitoramento das obrigações de PLD/FTP pelas *bets*, não há a participação de estagiários e terceirizados. As atividades da coordenação são executadas exclusivamente pelos três servidores efetivos disponíveis (peça 59, p. 7).

A SPA foi questionada sobre o que tem feito para conseguir mais servidores para o corpo funcional. Em resposta (peça 49, p. 1, 2), a Secretaria informou que tem tido dificuldade em conseguir servidores, mesmo com a oferta de vagas por processo seletivo. O regulador não tem competência prevista em lei para requisitar servidores e encontra dificuldades na efetivação das cessões. Dos 28 processos de cessão formalizados, apenas 12 foram concluídos com êxito. Essa dificuldade deve ser relatada ao Ministério da Fazenda para que as fiscalizações e monitoramentos relativos à PLD/FTP consigam ser colocados efetivamente em prática.

⁶ Para mais detalhes, ver a peça 34, pág. 5.

Portanto, entende-se por oportuno haver uma recomendação ao Ministério da Fazenda para que avalie a conveniência e oportunidade de desenvolver ações voltadas à obtenção de mais servidores para a SPA. Pode-se, por exemplo, conceder ao regulador competência legal para requisitar servidores, além de priorizar os pedidos de cessão e movimentação de servidores para a Secretaria, realizar campanhas de divulgação para atrair servidores qualificados ou a criação de incentivos para aumentar a adesão aos processos seletivos.

A segunda fragilidade a ser destacada está relacionada com a **insuficiência de recursos tecnológicos** na SPA. Nesse respeito, tecem-se alguns comentários sobre o principal sistema tecnológico em uso para o desempenho das diversas atividades da Secretaria, o Sigap⁷ (peça 15, p. 9; e peça 38):

O Sigap é um sistema desenvolvido para atender às demandas regulatórias e de fiscalização do setor de apostas de quota fixa. O acesso é feito pela internet, com login via certificado digital, enquanto a página pública permite consultar empresas que solicitaram autorização e acessar o manual do sistema. Ele é utilizado para submissão de requerimentos de licença, produção de pareceres e comunicações oficiais, além de ser o principal canal para o envio diário de dados detalhados sobre apostas, apostadores, operações e movimentações financeiras⁸.

O sistema possui três módulos principais: Autorização, para tramitação de pedidos e comunicação com empresas; Recepção de Dados, para envio e validação de informações; e Ingestão de Dados e Painéis Gerenciais, que alimentam indicadores para monitoramento e fiscalização. Em constante evolução, melhorias incluem flexibilização de regras, aprimoramento de dados e integração com sistemas de pagamento. Novos módulos estão em desenvolvimento, como: Cadastros, Sanção, Certificados Técnicos e Demais Processos. Também está em discussão a criação de um módulo para consulta aos cadastros do Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC), visando impedir movimentações financeiras de beneficiários desses programas no sistema de apostas.

De acordo com a SPA (peça 15, p. 9), o Sigap será uma ferramenta importante para as atividades de fiscalização e monitoramento, permitindo o registro e a disponibilização de dados detalhados sobre cada apostador, incluindo movimentações financeiras, apostas, resultados e prêmios. Com essas informações, a Secretaria poderá identificar movimentações suspeitas relacionadas à lavagem de dinheiro e delitos correlatos, acionar autoridades investigativas, solicitar informações adicionais às empresas envolvidas e fortalecer as políticas de PLD no setor de apostas de quota fixa. Ademais, o sistema poderá ser utilizado por outros órgãos de combate à lavagem de dinheiro, caso necessitem das informações armazenadas. Porém, tais funcionalidades não estão plenamente implementadas.

Além disso, a Secretaria informou (peça 49, p. 3) que não possui banco de dados nem ferramentas analíticas específicas para atender suas necessidades de PLD/FTP. Foram iniciadas tratativas com outros órgãos para ter acesso a ferramentas tecnológicas que atendam a essas finalidades, mas não há previsão de liberação de acesso.

Verifica-se que o Sigap apresenta limitações significativas, a exemplo da ausência de ferramentas analíticas específicas para PLD/FTP, pois não oferece um sistema específico com banco de dados apropriado e ferramentas analíticas dedicadas ao tema, essenciais para o trabalho técnico de identificação de riscos e atividades suspeitas. Outra limitação relevante do sistema é a incapacidade de notificar simultaneamente todos os operadores (atualmente feita por e-mail ou pelo Siscoaf para temas de lavagem de dinheiro e delitos correlatos), que dependem de desenvolvimento do sistema pelo Serpro, envolvendo necessidade de recursos financeiros e tempo para a produção. Não há contrato específico para o desenvolvimento do Sigap e o processamento do enorme volume de dados representa um custo significativo.

Some-se a essas questões o elevado volume de dados processados, agravado pelo envio de informações com inconsistências por parte de empresas operadoras de *bets*, o que dificulta a análise e o monitoramento pela Secretaria.

Esta situação expõe a fiscalização das *bets* a riscos diversos, entre eles o da menor efetividade da prevenção à lavagem de capitais e ao financiamento ao terrorismo, pois reduz a capacidade fiscalizatória da SPA, além de dificultar ou mesmo impossibilitar um adequado monitoramento contínuo da entidade. Outro impacto

⁷ Para mais informações sobre o Sigap, ver o tópico II.7 da peça 51.

⁸ Obrigações previstas para os agentes operadores na Portaria SPA/MF 722/2024.

indesejável da atual situação da atividade fiscalizatória é a redução da expectativa de controle, em razão da fragilidade do fiscalizador. Isso pode, eventualmente, refletir em uma maior disposição para a realização de infrações por meio das *bets*, considerando a baixa probabilidade de detecção ou autuação.

Assim, conclui-se que a atual situação dos sistemas da SPA representa um cenário de risco significativo para a efetividade de suas atividades voltadas à prevenção da lavagem de dinheiro. Embora o Sigap seja uma ferramenta bem estruturada para algumas das demandas regulatórias do setor de apostas de quota fixa, suas principais funcionalidades para a identificação de movimentações suspeitas relacionadas à lavagem de dinheiro e delitos correlatos precisam ser mais bem implementadas e desenvolvidas, especialmente com o uso de ferramentas de análise de dados.

Diante desse cenário, entende-se necessária a proposição de uma recomendação ao Ministério da Fazenda para que priorize o desenvolvimento e a implementação completa das funcionalidades do Sigap voltadas para PLD/FTP, em consonância com o potencial do sistema para registrar e disponibilizar dados detalhados sobre cada apostador, incluindo movimentações financeiras, apostas, resultados e prêmios. Considera-se fundamental que a SPA tenha à sua disposição ferramentas analíticas e bancos de dados específicos, capazes de processar e analisar o grande volume de informações coletadas pelo Sigap, permitindo a identificação proativa de padrões e movimentações financeiras suspeitas.

Por fim, a terceira fragilidade identificada pela equipe diz respeito à **insuficiência de recursos orçamentários** destinados à Secretaria de Prêmios e Apostas para o adequado exercício de seus processos de fiscalização e monitoramento.

Foi relatado pela SPA (peça 32, p. 7) que a principal dificuldade que a Secretaria tem enfrentado no exercício de suas atividades de PLD/FTP no setor de apostas de quota fixa está diretamente ligada à obtenção de recursos orçamentários para acelerar o desenvolvimento do Sigap. Por exemplo, o sistema não possui ferramenta para notificar todos os operadores simultaneamente. Evoluções no sistema estão previstas, mas as demandas da SPA são apresentadas ao Serpro e entram em filas de prioridades considerando diversos outros órgãos e entidades da administração pública.

Importante ressaltar que essa limitação orçamentária pode comprometer diretamente as atividades de prevenção à lavagem de dinheiro, uma vez que o setor de apostas é tradicionalmente suscetível a movimentações ilícitas devido ao alto volume de transações e ao anonimato parcial. Sem uma fiscalização adequada, torna-se inviável verificar se as empresas cumprem satisfatoriamente obrigações essenciais, como a identificação de clientes, o monitoramento de transações suspeitas e o reporte de operações ao Coaf.

Outro ponto relevante é a relação de insuficiência orçamentária para as atividades da SPA e o disposto no §5º do art. 32 da Lei 13.756/2018:

(...) § 5º O valor decorrente da cobrança da Taxa de Fiscalização será repassado para a unidade do Ministério da Fazenda responsável pela fiscalização da exploração comercial da loteria de apostas de quota fixa.

Tal dispositivo estabelece que o valor arrecadado com a Taxa de Fiscalização das apostas de quota fixa deve ser repassado à unidade responsável pela fiscalização (no caso, a SPA). Contudo, esse repasse não ocorre na prática, ocasionando:

Falta de autonomia financeira: a SPA depende do orçamento do Ministério da Fazenda, sujeito a prioridades políticas e cortes, dificultando a obtenção de recursos e atrasando a realização de atividades essenciais à regulação das *bets*; e

Inviabilização de investimentos: o recebimento dos recursos necessários às atividades da SPA deveria ser lastreado pelos recursos arrecadados com a taxa. Isso é essencial para que a unidade reguladora das *bets* tenha condições de modernizar sistemas, contratar especialistas e adquirir ferramentas de análise de dados, dentre outras ações necessárias à fiscalização e regulação desse setor.

O fato de os recursos arrecadados pela União serem recebidos na conta única do Tesouro dificulta a vinculação do recebimento pela SPA dos recursos arrecadados com essa taxa. É importante que o Ministério da Fazenda adote medidas para que a SPA tenha ao menos os recursos suficientes para as suas atividades, considerando os valores arrecadados com a Taxa de Fiscalização.

Diante do exposto, entende-se por oportuno recomendar ao Ministério da Fazenda que adote as medidas possíveis para assegurar o repasse de recursos à SPA suficientes para suas atividades, tendo em conta os valores arrecadados com a Taxa de Fiscalização, conforme previsto no §5º do art. 32 da Lei 13.756/2018. A garantia da suficiência de recursos é fundamental para permitir que a SPA possua recursos tecnológicos necessários para monitorar o setor de apostas. Tal medida não apenas fortalecerá a capacidade fiscalizatória do regulador, mas também contribuirá significativamente para a prevenção e o combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo no setor de apostas de quota fixa, mitigando os riscos inerentes a esse mercado.

Por fim, é importante ressaltar que todos esses riscos e desafios de natureza estrutural e operacional podem comprometer a capacidade da SPA de atuar de forma eficaz na regulação e fiscalização das apostas de quota fixa como um todo, não apenas nos processos de fiscalização e monitoramento das obrigações de PLD/FTP das *bets*, bem como nas demais atividades sob sua responsabilidade, conforme disposto no art. 55 do Decreto 11.907/2024⁹.

ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

O Relatório Preliminar deste Acompanhamento (peça 52) foi encaminhado para comentários ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) e à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA).

Em resposta, o Coaf informou que não possuía observações a acrescentar ao Relatório que lhes fora encaminhado (peça 58).

A SPA, por seu turno, teceu comentários sobre o exame da normatização das atividades. Acrescentou que outras duas Portarias complementam o sistema normativo relacionado à prevenção à lavagem de dinheiro (peça 59, p. 5):

A Portaria SPA/MF 615/2024 estabelece regras para as transações de pagamento realizadas pelas *bets*. Uma regra importante é o uso exclusivo de transferência eletrônica para aportes e recebimentos de prêmios, a ser realizada entre uma conta cadastrada do apostador e a conta transacional do agente operador, ambas mantidas em instituições autorizadas pelo Banco Central do Brasil. Assim, não é possível aceitar aportes financeiros feitos com dinheiro em espécie, boletos, cheques, ativos virtuais, recursos de conta não cadastrada, recursos de terceiros e cartões de crédito.

A Portaria SPA/MF 722/2024, que estabelece requisitos técnicos e de segurança dos sistemas de apostas, especifica, por exemplo, a necessidade de coleta e verificação das informações do apostador no momento do cadastro (idade, identidade, CPF), do reconhecimento facial, e da verificação de que o apostador não está em nenhuma lista de exclusão ou proibido de manter conta. Além disso, os operadores de apostas de quota fixa devem identificar o dispositivo que realizou a transação, detectar o uso de programas que possam contornar a detecção da localização do apostador e prevenir apostas realizadas por uma conta a partir de locais geograficamente incompatíveis.

As informações adicionais apresentadas pela SPA corroboram com a avaliação feita por esta equipe de que o arcabouço normativo é bem elaborado e consistente para lidar com a prevenção à lavagem de dinheiro e crimes correlatos. No entanto, ressalta-se a necessidade de reforço nos recursos humanos, tecnológicos e orçamentários para viabilizar o monitoramento efetivo das obrigações impostas aos agentes operadores, de modo que a SPA tenha também uma estrutura adequada, compatível com os padrões exigidos para essa atividade. Com apenas três servidores trabalhando diretamente com o tema de PLD/FTP e sem o uso de sistemas e banco de dados específicos, a tarefa de monitoramento de todos esses requisitos enfrenta limitações significativas.

Adicionalmente, a Secretaria informou que planeja concluir, ainda neste ano, a elaboração de manuais operacionais aplicáveis às diversas áreas de atuação, com prioridade para o monitoramento das comunicações de operações suspeitas feitas pelos agentes obrigados ao Coaf, bem como para os casos de manipulação de resultados e possíveis práticas de lavagem de dinheiro associadas. Além disso, destacou a realização, em 6/8/2025, de um novo *webinar* direcionado aos operadores de *bets*, com o objetivo de orientá-los sobre as

⁹ Este trabalho concentrou-se exclusivamente nas atividades relacionadas à PLD/FTP, embora a Secretaria também desempenhe diversas outras funções relacionadas às *bets* e possua atribuições de supervisão de outras atividades (poupança popular, loterias e promoção comercial, conforme o art. 55 do Decreto 11.907/2024).

comunicações de operações suspeitas ao Coaf e a implementação efetiva das políticas, procedimentos e controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro (peça 59, p. 6).

Verifica-se o empenho da Secretaria em promover uma maior padronização de suas atividades, bem como em exercer um papel educativo ao orientar os agentes operadores no cumprimento de suas responsabilidades de PLD/FTP. Essas orientações contribuem para a redução da necessidade de aplicação de sanções decorrentes do descumprimento das obrigações estabelecidas nas portarias. Contudo, entende-se que as recomendações propostas pela equipe devem ser mantidas, com o objetivo de induzir a ação e viabilizar o monitoramento dos progressos alcançados em uma etapa subsequente deste Acompanhamento.

CONCLUSÃO

O presente Acompanhamento teve como objetivo conhecer e analisar as ações do Conselho de Controle de Atividades Financeiras e da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda para prevenir o crime de lavagem de dinheiro, financiamento ao terrorismo e proliferação de armas de destruição em massa (PLD/FTP) relacionados às empresas operadoras de apostas de quota fixa. Esse trabalho se insere no contexto da recente regulamentação desse setor no Brasil, que permitiu a exploração de serviços lotéricos de apostas de quota fixa, inclusive em ambiente virtual.

Foram priorizadas as análises das ações da SPA, em razão de sua recente criação e do estágio inicial de estruturação e implementação de seus processos regulatórios, bem como de sua responsabilidade em fiscalizar um setor de alto risco para práticas de lavagem de dinheiro. Em relação ao Coaf, optou-se por uma abordagem mais sucinta, considerando a maturidade de seus processos, a capacitação de sua equipe e o desenvolvimento de seus sistemas tecnológicos, que conferem maior segurança às suas operações no âmbito da prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Assim, o foco das análises recaiu sobre a Secretaria de Prêmios e Apostas, com vistas a acompanhar e avaliar suas novas atribuições e atividades regulatórias, especialmente no que tange à PLD/FTP no setor de apostas de quota fixa.

As análises foram realizadas em processos de trabalho da Secretaria mais ligados ao tema de prevenção à lavagem de dinheiro: a normatização das atividades relacionadas à PLD/FTP, autorização de empresas operadoras de *bets*, e monitoramento e fiscalização do mercado. Avaliou-se como estes processos estão estruturados para mitigar os riscos de utilização das plataformas de apostas para lavagem de dinheiro e outros crimes financeiros. As principais constatações foram:

A SPA estabeleceu um arcabouço normativo robusto para o setor de apostas de quota fixa, com destaque para a Portaria SPA/MF 1.143/2024, que dispõe sobre políticas, procedimentos e controles internos de PLD/FTP. Este marco regulatório, desenvolvido após consultas a especialistas nacionais e internacionais, bem como a órgãos como o Coaf e o Banco Central, demonstra alinhamento com as melhores práticas do setor. Todavia, identificou-se a ausência de manuais operacionais ou documentos técnicos que padronizem as atividades dos servidores da Secretaria, especialmente nos processos de fiscalização e monitoramento, o que pode comprometer a uniformidade, transparência e eficácia das ações do regulador;

As verificações conduzidas pela SPA no processo de autorização de empresas operadoras, no contexto das obrigações de PLD/FTP, são baseadas principalmente em documentos de natureza declaratória. Embora a Portaria SPA/MF 827/2024 exija a apresentação de certidões para atestar a ausência de condenações por crimes de lavagem de dinheiro, a comprovação da existência e implementação de políticas de PLD/FTP pelos operadores ocorre mediante autodeclarações. Esta abordagem contrasta com diretrizes mais abrangentes estabelecidas pela Portaria Normativa MF 1.330/2023, que prevê a demonstração da existência e implementação de políticas, procedimentos e controles internos efetivos, entre outros aspectos, previamente à autorização; e

A principal atuação da Secretaria, em matéria de PLD/FTP, está relacionada às atividades de monitoramento e fiscalização, que contempla: i) identificação e bloqueio de domínios de empresas não autorizadas; ii) verificação da implementação e da efetividade das políticas, procedimentos, controles internos e gestão de riscos dos operadores (via solicitação de informações e monitoramento de dados); iii) monitoramento das comunicações de operações suspeitas feitas pelas *bets* ao Coaf; iv) acompanhamento de possíveis manipulações de resultados esportivos; e v) realização de inspeções remotas. Esse conjunto de atividades, embora bem concebido do ponto de vista normativo, enfrenta limitações em sua implementação prática devido à insuficiência de recursos humanos, tecnológicos e orçamentários.

A partir das constatações da equipe, foram apontadas oportunidades de melhorias nos processos avaliados. Como conclusão, as seguintes propostas de recomendação serão apresentadas:

Os processos de trabalho da Secretaria, especialmente os relacionados à fiscalização e monitoramento, precisam ser padronizados por meios de manuais operacionais, notas técnicas ou outros instrumentos normativos. A ausência de rotinas formalizadas para a execução das atividades representa um risco significativo para a ocorrência de erros, inconsistências ou atos irregulares nas atividades dos servidores;

As verificações relacionadas ao tema de PLD/FTP no processo de autorização devem ser realizadas de forma mais extensiva, exigindo-se que os operadores que pleiteiam a referida autorização apresentem as evidências concretas que comprovem a implementação efetiva das medidas previstas na Portaria SPA/MF 1.143/2024, incluindo as políticas, os procedimentos e os controles internos de PLD/FTP;

Ações precisam ser desenvolvidas para suprir as carências de recursos humanos, tecnológicos e orçamentários, que atualmente limitam a capacidade da Secretaria de implementar uma prevenção eficaz contra a lavagem de dinheiro e outros delitos. Essas iniciativas devem priorizar a ampliação do quadro de servidores, a criação e implementação de ferramentas analíticas e bancos de dados específicos para PLD/FTP, bem como a garantia de recursos financeiros suficientes para viabilizar a atuação efetiva da SPA.

Em relação às questões formuladas no planejamento do trabalho, conclui-se que:

O marco regulatório de PLD/FTP para os agentes operadores de *bets*, elaborado pela SPA, está alinhado às boas práticas e padrões reconhecidos para o setor. Entretanto, a padronização dos processos e atividades dos servidores por meio de manuais ou orientações técnicas é necessária para aperfeiçoar a atuação da Secretaria e garantir a aplicação consistente das normas; e

A estrutura da SPA requer aprimoramento para que possa desempenhar integralmente suas competências regulatórias, incluindo a autorização das operações das *bets*, a fiscalização do cumprimento das obrigações de PLD/FTP pelos operadores, o monitoramento do mercado de apostas de quota fixa e possíveis manipulações, além da execução de suas demais atribuições. As atuais limitações de recursos humanos, tecnológicos e orçamentários comprometem significativamente a eficiência e a efetividade no desempenho de suas funções.

Considerando todas essas questões, bem como a necessidade de a SPA se estruturar adequadamente para realizar suas atribuições, será proposto que seja autorizada a continuidade do presente Acompanhamento, a partir de 180 dias da decisão que vier a ser adotada, quando novas diligências serão efetuadas para verificar o progresso e as evoluções alcançadas pela SPA/MF nesse período.

Por fim, cabe informar que durante a etapa de elaboração desse relatório houve contato por parte da Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa) para saber sobre o escopo desse Acompanhamento, momento em que informaram que estão realizando uma auditoria operacional sobre o combate à lavagem de dinheiro por meio de jogos virtuais online (TC 015.852/2025-3), tema relacionado com o presente trabalho.

A AudDefesa destacou o interesse em conduzir o monitoramento das deliberações decorrentes desse Acompanhamento e seguir acompanhando a SPA com foco em PLD/FTP. Isso porque a unidade possui a Diretoria de Fiscalização da Preparação para o Enfrentamento ao Crime (Dipen) e está atuando em diversas frentes, sendo uma delas crimes por meios eletrônicos.

Sobre essa situação, o entendimento da AudBancos foi de que não haveria óbice em transferir essas atividades para a AudDefesa, caso fosse autorizado pelo Relator, o Ministro Jhonatan de Jesus. Isso porque o principal motivo da atuação da AudBancos foi o fato de tratar de prevenção à lavagem de dinheiro por meio das *bets*, o que, em um primeiro momento, considerou-se ser afeto às atividades do Coaf.

No desenvolver dos trabalhos, foi constatado que, em razão da análise de riscos e da otimização dos recursos, o foco desse Acompanhamento ficou na Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), unidade não vinculada à clientela da AudBancos, a qual possui em sua clientela o Coaf e o Banco Central do Brasil, jurisdicionados com uma atuação menos direta que a SPA nesse tema.

Diante do exposto, será proposto que o monitoramento de eventuais decisões resultantes desse trabalho e o seguimento desse Acompanhamento sejam realizados pela AudDefesa, atendendo, assim, a solicitação da unidade e, também, evitando que a AudBancos atue em assuntos atualmente conduzidos por aquela unidade.

V. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

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

recomendar à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) formalize em manuais operacionais ou outros documentos técnicos as rotinas para as principais atividades de seus servidores, em especial as relacionadas com a fiscalização da Prevenção à Lavagem de Dinheiro, ao Financiamento ao Terrorismo e da Proliferação de Armas de Destruição em Massa PLD/FTP; e

b) conduza verificações mais extensivas no processo de autorização, exigindo que os demandantes apresentem as evidências concretas que comprovem a implementação efetiva das medidas previstas na Portaria SPA/MF 1.143/2024, incluindo as políticas, os procedimentos e os controles internos de PLD/FTP;

recomendar ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que desenvolva ações para suprir as carências de recursos humanos, tecnológicos e orçamentários, que atualmente limitam a capacidade da Secretaria de Prêmios e Apostas de regular o setor das *bets*, em especial ações contra a lavagem de dinheiro e outros delitos. Essas iniciativas devem priorizar a ampliação do quadro de servidores, a criação e implementação de ferramentas analíticas e bancos de dados específicos para PLD/FTP, bem como a garantia de recursos financeiros suficientes para viabilizar a atuação efetiva do regulador;

autorizar, a partir de 180 dias da decisão que vier a ser proferida, que a **AudDefesa** dê continuidade ao presente Acompanhamento, bem como ao Monitoramento das recomendações expedidas, com vistas a verificar a evolução das ações relativas à prevenção à lavagem de dinheiro no setor das *bets*; e

Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério da Fazenda, ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) e à Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de acompanhamento com o objetivo de conhecer e monitorar as ações do Governo Federal, em especial da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), do Ministério da Fazenda, e do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), para prevenir e combater a lavagem de dinheiro relacionada ao mercado de apostas de quota fixa (*bets*).

2. A fiscalização originou-se de comunicação da Presidência desta Corte de 3/10/2024, que determinou a realização de diversas ações de controle para avaliar o novo mercado de apostas sob diferentes prismas, incluindo prevenção a ilícitos. Sob minha relatoria, foram apreciados, até este momento, três processos por este Plenário como decorrência da iniciativa.

3. Dois deles foram direcionados a avaliar aspectos atinentes ao comprometimento da renda das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) com apostas on-line. Esses trabalhos, apreciados pelos Acórdãos do Plenário 2.528 e 2.529/2025, expuseram graves indícios de atividades ilícitas, estabelecendo elo direto com o presente acompanhamento. Especificamente, o levantamento (TC 024.146/2024-2) identificou movimentações financeiras exorbitantes por beneficiários, incompatíveis com seus perfis de renda, a indicar o risco de uso indevido de CPFs em esquemas de fraude e lavagem de dinheiro, cerne da preocupação nestes autos sobre Prevenção à Lavagem de Dinheiro, ao Financiamento ao Terrorismo e Proliferação de Armas de Destruição em Massa (PLD/FTP).

4. Adicionalmente, foi apreciado outro levantamento (TC 024.852/2024-4 – Acórdão 1.173/2025-TCU-Plenário), que avaliou os impactos na saúde mental da população e a preparação do Sistema Único de Saúde (SUS) para lidar com os transtornos do jogo.

5. O setor de apostas de quota fixa, regulamentado recentemente no Brasil pelas Leis 13.756/2018 e 14.790/2023, apresenta notórios e elevados riscos de utilização para práticas de lavagem de dinheiro e outras ilicitudes. A criticidade do tema é evidenciada não apenas pelas recentes ações diretas de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (ADIs 7721 e 7749), mas também pela instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito no Senado Federal, a CPI das Bets, já encerrada.

6. Essa percepção é fortemente corroborada pelo Coaf, que, em manifestação técnica, destacou o fato de que as atividades baseadas em sorteios, apostas, loterias ou concursos de prognósticos e métodos assemelhados de um modo geral *“têm sido historicamente associadas (...) a diferenciados riscos de seu uso para práticas de lavagem de dinheiro e de outros crimes correlatos”*. O conselho assinala, ademais, que *“a seara de atuação das bets tem despontado como segmento de atividade cujos riscos, no particular, assumiram contornos criticamente sensíveis na atual conjuntura”*.

7. A integração desse novel segmento ao sistema brasileiro de PLD/FTP é elemento central da presente fiscalização. A Lei 9.613/1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro) estabelece ecossistema de cooperação no qual a SPA assume o papel crítico de órgão regulador e supervisor setorial. Este trabalho, portanto, busca verificar se a secretaria está desenvolvendo a capacidade necessária para fiscalizar os operadores de apostas, garantindo que implementem controles internos eficazes e cumpram seu dever legal de reportar atividades suspeitas àquele conselho.

8. Diante do cenário de perigo acentuado e da recente criação da SPA (janeiro de 2024), que reuniu tais papéis, este acompanhamento avaliou as ações em curso para diminuir os riscos. O relatório de acompanhamento elaborado pela AudBancos, cujas análises adoto como razões de decidir, avaliou os três principais processos de trabalho da SPA ligados ao tema: normatização das atividades, processo de autorização dos operadores e processos de monitoramento e fiscalização.

9. Sobre normatização, a unidade técnica identificou que, embora a secretaria do MF tenha estabelecido arcabouço normativo robusto e alinhado às boas práticas — com destaque para a Portaria SPA/MF 1.143/2024 —, persiste lacuna relevante: a ausência de manuais operacionais ou outros documentos técnicos que padronizem as rotinas de fiscalização e sanção.
10. Acolho a análise da AudBancos quanto a essa constatação. A meu ver, a ausência de rotinas formalizadas e critérios claros de atuação gera insegurança jurídica aos servidores responsáveis pela fiscalização e aos entes regulados; abre margem à subjetividade nas análises, a prejudicar a padronização, a isonomia e a transparência das ações de controle, o que é especialmente crítico em setor tão sensível e complexo.
11. Quanto ao processo de autorização, o relatório aponta fragilidade significativa. As verificações conduzidas pela SPA, no que tange às políticas de PLD/FTP, baseiam-se em documentos de natureza essencialmente declaratória. Exige-se dos operadores apenas autodeclaração de que implementam as políticas, em vez de exigirem evidências concretas de sua efetiva implementação.
12. Tal como apontado pela unidade técnica, a aceitação de meras autodeclarações para comprovar a implementação de políticas de PLD/FTP constitui vulnerabilidade que precisa ser sanada. Ao se fundar apenas na palavra do operador, a secretaria transforma essa etapa crítica de verificação em procedimento de caráter meramente formal, rebaixa a barreira de entrada e eleva o risco de que empresas sem a devida estrutura de *compliance* atuem no mercado, permitindo que anomalias ingressem no sistema desde o nascedouro.
13. Nesse sentido, acolho integralmente as recomendações propostas pela AudBancos para que a SPA tanto formalize seus manuais de fiscalização quanto passe a exigir evidências concretas à implementação das políticas de PLD/FTP no processo de autorização.
14. As constatações mais graves, contudo, dizem respeito a processos de monitoramento e fiscalização. O relatório conclui que, embora o desenho normativo das ações de fiscalização seja adequado, sua implementação prática está comprometida por falhas estruturais críticas na SPA.
15. Em primeiro lugar, foi identificada notória insuficiência de recursos humanos. A Coordenação-Geral de Monitoramento de Lavagem de Dinheiro e Outros Delitos (CGLD), unidade central para o tema, conta com apenas três servidores efetivos. Esse número é manifestamente inadequado para a complexa tarefa de monitorar mercado que abrange 96 operadores autorizados, responsável por volume expressivo de transações e comunicações — mais de 47 mil comunicações de operações suspeitas em 2024 e 20 mil apenas nos dois primeiros meses de 2025.
16. A carência de pessoal é agravada pela insuficiência de recursos tecnológicos. O principal sistema da SPA, o Sistema de Gestão de Apostas (Sigap), embora projetado para receber diariamente imenso volume de dados detalhados sobre apostas, apostadores e movimentações financeiras, ainda não dispõe das funcionalidades e ferramentas analíticas específicas para PLD/FTP. Conforme apurado pela equipe de fiscalização e admitido pela própria SPA, o sistema carece de banco de dados apropriado e de ferramentas analíticas dedicadas, essenciais para o trabalho técnico de identificação de riscos. Esses instrumentos, a exemplo de módulos de processamento ativo que permitam a identificação proativa de padrões e movimentações financeiras suspeitas, são fundamentais a se possibilitar a análise eficaz do colossal volume de dados que o sistema deve processar.
17. Por fim, o relatório aponta a insuficiência de recursos orçamentários como entrave fundamental, que afeta diretamente, por exemplo, a capacidade de acelerar o desenvolvimento do Sigap. A unidade técnica destaca, corretamente, o paradoxo existente: conquanto o § 5º do art. 32 da Lei 13.756/2018 determine que o valor da Taxa de Fiscalização, paga pelos próprios operadores, seja repassado à unidade fiscalizadora (SPA), isso não tem ocorrido na prática. Conforme apurado ao longo deste acompanhamento, os recursos arrecadados com a taxa ingressam na conta única do Tesouro, e a SPA, por consequência, permanece dependente do orçamento do Ministério da Fazenda, sujeito a

prioridades políticas e limitações que inviabilizam investimentos críticos, como a modernização de seus sistemas.

18. O cenário delineado neste trabalho é preocupante: de um lado, temos o esforço louvável da SPA em estabelecer arcabouço regulatório moderno e detalhado, como demonstram as Portarias 615/2024 (sobre pagamentos) e 722/2024 (sobre segurança); de outro, a estrutura de fiscalização existente é incapaz de fazer valer essas regras dadas as graves deficiências de pessoal, tecnologia e orçamento.

19. Essa desconexão entre a robustez da norma e a fragilidade da estrutura de supervisão foi bem resumida pela AudBancos ao examinar os comentários efetuados pelos gestores ao relatório preliminar. Em suma, é inócuo estabelecer regras rigorosas no papel sem dotar a SPA de condições materiais mínimas para supervisionar o seu cumprimento. A situação atual cria regulação meramente formal, reduz a capacidade fiscalizatória e, conseqüentemente, a expectativa de controle sobre os operadores, elevando o risco de que o mercado brasileiro de apostas seja utilizado para fins ilícitos.

20. A mais crítica de todas as debilidades, portanto, é a que drena a própria capacidade de atuação da secretaria: insuficiência de pessoal, tecnologia e orçamento. De nada adianta um arcabouço normativo robusto se a entidade reguladora não dispõe de servidores, sistemas ou orçamento para fazê-lo valer.

21. Sobre esse ponto específico, acolho a ponderação suscitada durante a discussão em Plenário pelo eminente Ministro Presidente, Vital do Rêgo. Sua Excelência destacou que a manutenção da SPA desprovida da estrutura mínima necessária configura ofensa direta aos princípios da efetividade e da eficiência administrativa. Não se trata, portanto, de mera oportunidade de melhoria, mas de situação que exige correção cogente. Assim, ajusto o encaminhamento para expedir determinação ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, a fim de interromper a irregularidade administrativa caracterizada pela inoperância material do órgão e mitigar a tríplice carência estrutural que hoje inviabiliza a fiscalização do setor.

22. Por fim, quanto à proposta de que o monitoramento das deliberações e a continuidade deste acompanhamento sejam realizados pela Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública (AudDefesa), acolho a sugestão. Conforme justificado no relatório, o foco do trabalho deslocou-se da atuação do Coaf para a estrutura e processos da SPA. Considerando que a AudDefesa já conduz trabalhos relacionados ao tema do combate à lavagem de dinheiro, inclusive por meios eletrônicos (TC 015.852/2025-3), a medida otimiza os trabalhos da Corte e centraliza a expertise no tema.

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

TCU, Sala das Sessões, em 3 de dezembro de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2841/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 024.430/2024-2
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Secretaria de Prêmios e Apostas; Banco Central do Brasil; Conselho de Controle de Atividades Financeiras; Ministério da Fazenda.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento relativo às ações do Governo Federal, em particular da Secretaria de Prêmios e Apostas, do Ministério da Fazenda, e do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, para prevenir e combater a lavagem de dinheiro relacionada ao mercado de apostas de quota fixa (*bets*),

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

9.1. determinar ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, e ante a flagrante inobservância ao princípio da eficiência previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, adote as providências necessárias para dotar a Secretaria de Prêmios e Apostas de recursos humanos, tecnológicos e orçamentários compatíveis com suas atribuições de regulação e fiscalização;

9.2. recomendar à Secretaria de Prêmios e Apostas, do Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. formalize, em manuais operacionais ou outros documentos técnicos, as rotinas quanto às principais atividades de seus servidores, mormente as relacionadas com a Prevenção à Lavagem de Dinheiro, ao Financiamento ao Terrorismo e da Proliferação de Armas de Destruição em Massa (PLD/FTP); e

9.2.2. conduza verificações mais extensivas no processo de autorização, exigindo que os demandantes apresentem evidências de implementação das medidas previstas na Portaria SPA/MF 1.143/2024, incluindo as políticas, os procedimentos e os controles internos de PLD/FTP.

9.3. autorizar a continuidade do presente acompanhamento pela Unidade de Auditoria Especializada em Defesa Nacional e Segurança Pública, incluindo o monitoramento do cumprimento do subitem 9.1 supra e da implementação das recomendações dispostas no subitem 9.2;

9.4. informar o Senado Federal, o Ministério da Fazenda e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras quanto ao teor da presente decisão.

10. Ata nº 49/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/12/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2841-49/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral