



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

Excelentíssimo Senhor Ministro LUZ FUX, Relator das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7721 e 7723

1. O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no exercício de suas prerrogativas constitucionais e legais (artigo 103, § 3º, da Constituição Federal e artigo 4º, inciso III, da Lei Complementar n. 73, de 1993), vem, respeitosamente, informar a essa Suprema Corte acerca do cumprimento das medidas cautelares parcialmente deferidas no âmbito das ADIs 7721 e 7723.
2. As referidas ações diretas de inconstitucionalidade foram propostas pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo e pela agremiação política Solidariedade, tendo por objeto a Lei federal nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, que “*dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa e dá outras providências*”.
3. Em 13 de novembro de 2024, o Ministro Relator LUIZ FUX deferiu parcialmente as medidas cautelares requeridas, *ad referendum* do Plenário, “(i) conferindo interpretação conforme à Constituição Federal, ao artigo 9º da Lei n. 14.790/2023, para que a regulamentação elaborada pelo Poder Executivo Federal especificamente prevista na Portaria SPA/MF n. 1.231, de 31 de julho de 2024, tenha aplicação imediata, no tocante às medidas supramencionadas referentes à publicidade quanto às crianças e adolescentes, bem como (ii) sejam implementadas medidas imediatas de proteção especial que impeçam a participação nas apostas de quota fixa com recursos

provenientes de programas sociais e assistenciais como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e congêneres, até a conclusão do julgamento de mérito das referidas Ações Diretas de Inconstitucionalidade”.

4. Na Sessão Virtual Extraordinária realizada no dia 14 de novembro de 2023, o Plenário desse Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, referendou as decisões liminares proferidas nas mencionadas ações diretas, que deferiram parcialmente as medidas cautelares requeridas. A decisão restou assim sumariada:

REFERENDO DAS MEDIDAS CAUTELARES NAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE 7721 E 7723. DIREITO CONSTITUCIONAL. NOVO MARCO REGULATÓRIO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA (“Bets”). LEI Nº 14.790/2023. IMPACTOS DA PUBLICIDADE DE APOSTAS NA SAÚDE MENTAL, SOBRETUDO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, ASSIM COMO NOS ORÇAMENTOS FAMILIARES, ESPECIALMENTE DE PESSOAS BENEFICIÁRIAS DE PROGRAMAS SOCIAIS E ASSISTENCIAIS. ALEGADAS OFENSAS AOS ARTIGOS 1º, INCISOS III E IV; 6º; 170, CAPUT, INCISO IV E PARÁGRAFO ÚNICO; 174, CAPUT; 196; 197; 227, CAPUT. FUMUS BONI IURIS. EVIDÊNCIAS DOS IMEDIATOS, RELEVANTES E DELETÉRIOS IMPACTOS EM CURSO, DECORRENTES DE PROTEÇÃO INSUFICIENTE. PERICULUM IN MORA. PROVÁVEL AGRAVAMENTO DO CENÁRIO PELA INAPLICAÇÃO DE NORMAS JÁ EDITADAS. PEDIDOS DE MEDIDAS CAUTELARES PARCIALMENTE DEFERIDOS. DECISÃO REFERENDADA.

(ADI 7721 e nº 7723 MC-Ref, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 18/11/2024, Publicação em 05/12/2024).

5. Em 12/12/2024, foram opostos embargos de declaração por esta Advocacia-Geral da União, com o objetivo de esclarecer pontos de obscuridade contidos no referido julgado, assim sumariados no pedido formulado (fl. 07 do documento eletrônico nº 277 da ADI 7721):

29. Em face do exposto, o Advogado-Geral da União Substituto requer o acolhimento dos presentes embargos de declaração para que essa Suprema Corte supra os pontos de obscuridade apontados na fundamentação deste recurso, de modo a esclarecer:

(a) a extensão e alcance do comando judicial constante no item (i) da decisão, no que tange aos entes estaduais e sua competência para a exploração de apostas de quotas fixas, especialmente, pretende-se esclarecer se tais entes estão igualmente obrigados a observar as regulamentações do Ministério da Fazenda referentes à exploração comercial da modalidade loteria de aposta de quota fixa, assim como, se devem observar as demais orientações expressas na decisão.

(b) a extensão e alcance da expressão “congêneres”:

(b.i) de modo a definir parâmetros objetivos acerca dos programas de benefícios sociais e assistenciais, existentes na esfera federal, além do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, que devem ser incluídos no impedimento de utilização de seus recursos para a realização de apostas de quota fixa; e

(b.ii) se os programas de benefícios sociais e assistenciais existentes no âmbito estadual também devem ser incluídos no impedimento de utilização de seus recursos para a realização de apostas de quota fixa e, em caso positivo, esclarecer o direcionamento dos Estados-membros no que diz respeito às suas atribuições para o devido cumprimento do que decidido por essa Excelsa Corte; e

(c) considerando as impossibilidades técnicas-operacionais acima deduzidas, a forma como, especificamente, deve ser viabilizado o impedimento à participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, inclusive fixando-se prazo razoável para a implementação de tais medidas.

6. Os embargos foram julgados prejudicados no despacho proferido em 25 de fevereiro de 2025 (documento eletrônico nº 315 da ADI 7721), sem prejuízo da apreciação dos demais pontos pendentes quando do julgamento colegiado do mérito, tendo em vista que, em 1º de janeiro de 2025,

houve a implementação da Portaria SPA/MF n. 1.231, de 31 de julho de 2024, supervenientemente às decisões cautelares referendadas em 14/11/2024.

7. Nesse contexto, cumpre informar que a Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda editou a Portaria SPA/MF nº 2.217, de 30 de setembro de 2025, que “*altera a Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024, para incluir hipótese de vedação da participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada*” (documento anexo).

8. Com a superveniência da Portaria SPA/MF nº 2.217/2025, o artigo 8º da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 – que estabelece regras e diretrizes para o jogo responsável e regulamenta os direitos e deveres de apostadores e de agentes operadores a serem observados na exploração comercial da citada modalidade lotérica – passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 8º É dever do agente operador de apostas impedir cadastro ou uso de seu sistema de apostas por:
(...)

VI - pessoa diagnosticada com ludopatia por laudo de profissional de saúde mental habilitado; (Redação do inciso dada pela Portaria SPA/MF Nº 2217 DE 30/09/2025).

VII - pessoas impedidas de apostar por decisão administrativa ou judicial específica, quando formalmente notificado; e (Redação do inciso dada pela Portaria SPA/MF Nº 2217 DE 30/09/2025).

VIII - pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família, de que trata a Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, e do Benefício de Prestação Continuada, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. (Inciso acrescentado pela Portaria SPA/MF Nº 2217 DE 30/09/2025). (Grifou-se).

9. Em complemento, a referida Secretaria editou a Instrução Normativa SPA/MF nº 22, de 30 de setembro de 2025, que “*dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos agentes operadores de apostas de quota fixa para impedir o cadastro ou o uso dos sistemas de apostas por pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, nos termos do artigo 8º, inciso VIII, da Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024*” (documento anexo).

10. O artigo 2º da Instrução Normativa dispõe que os agentes operadores de apostas devem, sem prejuízo de outras medidas que entenderem cabíveis, realizar consultas ao Sistema de Gestão de Apostas (SIGAP) para verificar se o usuário consta da base de dados de pessoa beneficiária do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada.

11. Nos termos do artigo 4º do referido ato normativo, as consultas ao SIGAP são obrigatórias quando o usuário praticar, no sistema de apostas, (i) abertura de cadastro e (ii) efetivação do primeiro login do dia. Além disso, o parágrafo único do mesmo dispositivo preceitua

que os agentes também deverão realizar consultas ao SIGAP a cada quinze dias, no mínimo, de todos os usuários cadastrados em seus sistemas de apostas, com o objetivo de identificar aqueles que eventualmente tenham ingressado na base de dados de pessoa beneficiária dos programas sociais de que trata a instrução normativa.

12. A consulta ao SIGAP deve ser realizada pelo número do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do usuário, consoante determinado no artigo 5º da Instrução Normativa SPA/MF nº 22/2025. Confira-se a redação do aludido dispositivo:

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

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

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

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

13. Caso a consulta ao SIGAP retorne a informação "*Impedido - Programa Social*", a solicitação de abertura de cadastro no sistema de apostas deve ser negada. Quando tal retorno ocorrer na efetivação do primeiro *login* do dia no sistema de apostas, o agente operador de apostas deve encerrar a conta no prazo de até três dias, contado da data da consulta (artigos 6º e 7º, *caput*, da instrução normativa em análise).

14. Observe-se que o diploma prevê mecanismos para a devolução de recursos eventualmente existentes na conta do usuário impedido (artigos 7º, §§ 2º e 3º; e 8º).

15. Conforme disposto no *caput* do artigo 11 da Instrução Normativa, o impedimento à utilização do sistema de apostas aplica-se exclusivamente enquanto o número do CPF do usuário constar na base de dados do Módulo de Impedidos do SIGAP. Caso tal número deixe de constar do mencionado módulo, o agente operador de apostas poderá readmitir o usuário no sistema de apostas, mediante a realização de novo cadastro, desde que não haja outro impedimento legal (parágrafo único do artigo 11).

16. O artigo 12 veda ao agente operador de apostas realizar qualquer comunicação ativa, publicidade dirigida ou notificação direta ao usuário a fim de informá-lo sobre a possibilidade de readmissão no sistema de apostas após a exclusão do seu número de CPF da base de dados de pessoa beneficiária dos programas sociais de que trata a Instrução Normativa SPA/MF nº 22/2025.

17. Devem os agentes operadores de apostas informar o número do CPF dos usuários impedidos de se cadastrar ou usar os sistemas de apostas, por meio do SIGAP, com o status de “*Exclusão - Programas Sociais*”, e manter tal *status* enquanto houver, na conta transacional, recursos do usuário identificado como pessoa beneficiária dos programas sociais (artigo 14, *caput* e parágrafo único).

18. Os agentes operadores de apostas têm o prazo de até trinta dias para implementar os procedimentos previstos na norma, contado de sua publicação. Além disso, em até quarenta e cinco dias, contados da data de entrada em vigor da instrução normativa, os aludidos agentes devem realizar consulta ao Módulo de Impedidos do SIGAP de todos os números de CPF cadastrados em seus sistemas de apostas, para verificar se algum usuário consta na base de dados de pessoa beneficiária dos programas sociais tratados na norma sob exame (artigos 15 e 16).

19. Como se vê, o mecanismo implementado para impedir a participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais se baseia no número de CPF do usuário, que se mostrou a única opção técnica disponível e efetiva para viabilizar tal impedimento e atender ao comando dessa Suprema Corte.

20. Com efeito, consoante sinalizado nos embargos declaratórios opostos pelo Advogado-Geral da União, tanto a Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda quanto o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome assinalaram as dificuldades operacionais para distinguir, em cada conta, recursos provenientes do benefícios de recursos provenientes de outras fontes, e assim impedir que aqueles sejam utilizados para o fim específico de aposta em quota fixa.

21. Na ocasião, esclareceu-se que não seria possível a identificação dos cartões de débito específicos do Programa Bolsa Família para os agentes operadores de apostas, em razão da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018). Restou consignado, outrossim, que, embora se tenha aventado a proibição irrestrita de uso do cartão de débito para apostas como medida viável para o cumprimento da decisão proferida por essa Excelsa Corte, tal providência teria eficácia limitada.

22. Nesse contexto, a SPA/MF realizou estudos de prospecção de soluções que resultaram no diagnóstico de que, para o devido cumprimento das medidas cautelares, seria necessário utilizar o

número de CPF do usuário para impor aos agentes operadores de apostas a obrigação de excluir os beneficiários de programas sociais e assistenciais de seus cadastros de usuários.

23. A solução tecnológica foi realizada pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), que desenvolveu um sistema – o Sistema de Gestão de Apostas (SIGAP) – que possibilita o acesso à base do Cadastro de Pessoas Físicas para fins de conferência, sem, no entanto, permitir acesso aos dados brutos dos indivíduos cadastrados, garantindo a sua plena proteção.

24. Por fim, cumpre frisar que a Portaria SPA/MF nº 2.217/2025 e a Instrução Normativa SPA/MF nº 22/2025 somente tratam do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, dependendo a extensão de limitações similares a auxílios assistenciais congêneres de origem local da iniciativa normativa dos Estados-membros.

25. São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer até o momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 21 de outubro de 2025.

FLAVIO JOSÉ ROMAN

Advogado-Geral da União substituto

ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA

Secretária-Geral de Contencioso

CAROLINA SAUSMIKAT BRUNO DE VASCONCELOS

Advogada da União

DOCUMENTOS ANEXOS:

1) Portaria SPA/MF nº 2.217/2025

2) Instrução Normativa SPA/MF nº 22/2025



Documento assinado eletronicamente por FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2977208241 e chave de acesso 07e5225d no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 21-10-2025 20:22. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2977208241 e chave de acesso 07e5225d no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 20-10-2025 19:46. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.