

## **Parecer**

**Análise:** Análise da constitucionalidade, impactos e alternativas regulatórias da Portaria SPA/MF nº 2.217/2025.

### **I - Do Objeto a ser Analisado**

Refere-se a parecer jurídico destinado a examinar a constitucionalidade, os impactos e as alternativas regulatórias decorrentes da Portaria SPA/MF nº 2.217/2025, publicada em 1º de outubro de 2025, que alterou a Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 para incluir vedação à participação em apostas de quota fixa por pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A análise considera, ainda, a Instrução Normativa SPA/MF nº 22/2025, que operacionaliza os procedimentos de impedimento via SIGAP, e o contexto das medidas cautelares proferidas nas ADIs nº 7.721 e 7.723.

### **II – Análise da constitucionalidade**

A Lei nº 14.790/2023 conferiu ao Ministério da Fazenda competência para regulamentar a exploração das apostas de quota fixa, inclusive no que se refere ao jogo responsável, o que foi posteriormente detalhado pela Portaria SPA/MF nº 1.231/2024. Nesse cenário, a Portaria SPA/MF nº 2.217/2025 alterou o art. 8º da Portaria nº 1.231/2024 para incluir a vedação à participação em apostas de quota fixa por beneficiários do PBF e do BPC.

O fundamento imediato desse ato administrativo encontra-se na decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal, proferida nas ADIs nº 7.721 e 7.723, que determinou a adoção de medidas urgentes para impedir o uso de recursos oriundos de programas sociais em apostas. Assim, há validade formal do ato administrativo, pois trata-se de execução de ordem judicial vinculante e no âmbito da competência legal atribuída ao Ministério da Fazenda.

Contudo, sob o ponto de vista material, a portaria ampliou o alcance do comando judicial: a decisão do STF restringiu-se ao uso dos recursos assistenciais, enquanto a norma

administrativa vedou, de forma geral, a participação de todos os beneficiários do PBF e do BPC, ainda que utilizem outras fontes lícitas para apostar.

Essa extensão suscita uma análise mais detida à luz dos princípios constitucionais, em especial a legalidade e a reserva legal (art. 5º, II, CF), a isonomia (art. 5º, caput, CF), a dignidade e autonomia da pessoa humana (art. 1º, III, CF) e a proporcionalidade.

O ponto central desloca-se, portanto, para o exame de proporcionalidade do ato, já que a decisão judicial determinou apenas a vedação do uso de recursos oriundos de benefícios sociais, enquanto a portaria ampliou o critério para o status do indivíduo, proibindo indistintamente todos os beneficiários do PBF e do BPC, mesmo que utilizem recursos próprios e lícitos.

Essa opção pode configurar excesso regulamentar e gerar questionamentos quanto à estigmatização de grupos vulneráveis. A proibição categorial extrapola os limites do comando judicial e restringe de forma desproporcional o acesso de pessoas a uma atividade lícita, ignorando alternativas menos gravosas e mais eficazes de jogo responsável, tais como: controle da origem dos depósitos, imposição de limites graduais de gasto, monitoramento comportamental e adoção de intervenções progressivas.

Diante disso, observa-se que a Portaria SPA/MF nº 2.217/2025, embora formalmente válida como ato de execução de ordem judicial e exercício de competência regulatória prevista em lei, apresenta fragilidades materiais quando confrontada com os princípios constitucionais da proporcionalidade e da isonomia.

Além disso, ainda que a portaria tenha por objetivo legítimo a proteção dos beneficiários de programas sociais, seus efeitos práticos podem ser contrários ao pretendido: em vez de resguardá-los, a restrição tende a empurrá-los para o mercado ilegal, expondo-os a contextos de risco mais acentuados, ao mesmo tempo em que fragiliza o mercado regulado e enfraquece as políticas de integridade e de jogo responsável. Assim, a medida, embora bem-intencionada, pode gerar um cenário de maior insegurança, tanto para os usuários quanto para a própria política pública de regulação do setor.

A solução mais adequada seria a definição legislativa de critérios objetivos que delimitem, de forma clara e equilibrada, a vedação do uso de benefícios assistenciais em apostas, garantindo o direito de defesa do usuário e integrando as regras de jogo responsável já vigentes.

Enquanto não houver esse avanço normativo, recomenda-se interpretação que privilegie o controle da origem efetiva dos recursos utilizados nas apostas, em consonância com o comando do STF, e não a vedação absoluta por categoria social, de modo a assegurar maior conformidade com a Constituição e com as melhores práticas de jogo responsável.

#### **IV. Alternativas regulatórias**

O jogo responsável é um princípio regulatório internacional voltado a prevenir o superendividamento, identificar comportamentos de risco, proteger jogadores vulneráveis e promover transparência e segurança no setor.

No Brasil, a Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 já contempla diretrizes robustas de jogo responsável, como a possibilidade de imposição de limites de depósitos e apostas, mecanismos de autoexclusão do jogador, políticas de informação e conscientização, bem como a obrigação de monitoramento por parte dos operadores.

Essas ferramentas, se efetivamente aplicadas e fiscalizadas, são suficientes para alcançar os objetivos de proteção ao vulnerável, sem necessidade de ampliar restrições por normas infralegais adicionais.

A Portaria nº 1.231/2024 é, inclusive, inspirada em práticas de mercados regulados, como o Reino Unido, conforme previsto no *Licence Conditions and Codes of Practice* (LCCP) da Gambling Commission, em que a proteção de jogadores vulneráveis não se dá por meio da exclusão automática de categorias sociais, mas através de instrumentos mais eficazes, tais como o monitoramento contínuo do comportamento do apostador, a identificação de padrões de risco, a intervenção progressiva por parte dos operadores (com a utilização de alertas, contatos preventivos, suspensão temporária e, em casos graves, exclusão definitiva) e a fiscalização rigorosa exercida pela autoridade reguladora.

No cenário brasileiro, seria mais eficiente intensificar a fiscalização dos operadores para garantir a efetividade das medidas já previstas na Portaria nº 1.231/2024.

Cumpre observar que, conforme previsto na Portaria nº 1.233/2024, a própria SPA possui competência para aplicar sanções aos operadores que descumprirem essas obrigações, reforçando a centralidade do jogo responsável no modelo regulatório nacional.

Assim, a política pública deve priorizar a eficácia prática dos mecanismos já existentes, com ênfase no monitoramento individualizado e na autoexclusão nacional unificada pelo SIGAP, fortalecendo sua aplicação em vez de criar novas restrições normativas.

## **V. Conclusão**

A Portaria SPA/MF nº 2.217/2025 é formalmente constitucional, pois encontra fundamento na lei que atribuiu competência regulatória ao Ministério da Fazenda e na decisão judicial vinculante proferida pelo STF. Todavia, apresenta riscos relevantes de ineficácia prática e de efeitos adversos, especialmente a migração de beneficiários para o mercado ilegal, com consequente evasão fiscal e aumento da vulnerabilidade dos jogadores.

A política regulatória mais adequada consiste em intensificar a fiscalização e assegurar a efetividade das medidas de jogo responsável já previstas na Portaria nº 1.231/2024, reforçando mecanismos de monitoramento comportamental, intervenção progressiva e exclusão de jogadores em situação de risco, em consonância com padrões internacionais de proteção ao consumidor.

Assim, embora a Portaria nº 2.217/2025 seja formalmente válida, sua eficácia prática é duvidosa e pode fragilizar a política regulatória, razão pela qual se mostra imprescindível privilegiar soluções que conciliem a proteção dos vulneráveis com o fortalecimento do mercado regulado.

Sendo o que tínhamos para o momento, colocamo-nos à disposição para eventuais esclarecimentos.

Este é o parecer, s.m.j.

Recife, 02 de outubro de 2025.

**Yasmin Farias**

Advogada

OAB/PE: 68.030