



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7971

Requerente: Associação Nacional de Jogos e Loterias - ANJL

Requeridos: Assembleia Legislativa e Governador do Estado do Rio Grande do Sul

Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA

Lei nº 16.508/2026 do Estado do Rio Grande do Sul. Restrições à publicidade, propaganda e patrocínio de plataformas de apostas esportivas de quota fixa. Alegações de inconstitucionalidade formal, por usurpação das competências privativas da União, e material, por violação à ordem econômica e ao princípio da proporcionalidade. Fumus boni iuris. Inconstitucionalidade formal. Usurpação das competências privativas da União para legislar sobre propaganda comercial (artigo 22, inciso XXIX, da Constituição Federal), sobre sistemas de consórcios e sorteios (artigo 22, inciso XX), sobre telecomunicações e radiodifusão (artigo 22, inciso IV) e sobre direito civil e comercial (artigo 22, inciso I). A competência concorrente em matéria de proteção ao consumidor não autoriza a disciplina de matérias submetidas à competência privativa federal. Incompatibilidade com o regime instituído pelas Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023. As apostas de quota fixa constituem modalidade lotérica e inserem-se na categoria de “sistemas de consórcios e sorteios” a que se refere o dispositivo constitucional. As Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023 disciplinam o regime jurídico dessas apostas, desde os requisitos de habilitação dos operadores até as regras de publicidade. A Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 regulamentou as exigências de conteúdo, as cláusulas de advertência, as restrições ao público infanto-juvenil, as vedações relativas a meios e horários e o regime de responsabilidade dos agentes envolvidos. Manifestação pelo deferimento da cautelar.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

1. DA AÇÃO DIRETA

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional de Jogos e Loterias – ANJL em face da Lei nº 16.508, de 24 de abril de 2026, do Estado do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre restrições à publicidade,



propaganda e patrocínio de plataformas de apostas esportivas de quota fixa no âmbito daquele Estado. Eis o teor do diploma impugnado:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas para a veiculação de publicidade, propaganda e patrocínio de plataformas de apostas esportivas de quota fixa ("bets"), em quaisquer de suas modalidades, doravante aqui nominadas apenas como apostas "online", no Estado do Rio Grande do Sul, com o objetivo de proteger o consumidor, resguardar a infância e a juventude, amparar pessoas em situação de vulnerabilidade e colaborar com a prevenção ao jogo patológico e ao superendividamento.

Art. 2º Para os fins desta Lei, aplicam-se as definições constantes no art. 2º da Lei Federal nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, e no art. 14 da Lei Federal nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

Art. 3º As ações de comunicação, publicidade e marketing de plataformas de apostas esportivas deverão:

I - exibir, de forma intercalada, legível e ostensiva, frases de alerta contra o jogo descontrolado, com destaque e fonte mínima equivalente a 15% (quinze por cento) da área total do anúncio; o áudio deverá ser transmitido com o mesmo volume e velocidade da mensagem principal:

a) "Apostas podem causar dependência e prejuízos a você e à sua família";

b) "O jogo pode causar superendividamento";

c) "A participação de menores de 18 (dezoito) anos é proibida";

II - incluir, na mesma área de destaque, informações sobre o risco de dependência ao jogo e formas de tratamento, com indicação de canais de atendimento psicológico;

III - vedar qualquer conteúdo direcionado, direta ou subliminarmente, a menores de 18 (dezoito) anos.

Art. 4º É proibida a utilização de animações, mascotes, personagens fictícios, sistemas de inteligência artificial ou recursos visuais que tenham apelo ao público infantojuvenil.

Art. 5º É vedada a veiculação de publicidade de plataformas de apostas "online":

I - em estádios, ginásios, praças esportivas ou locais de espetáculos públicos, salvo quando o agente operador for patrocinador oficial do evento, detentor de direito oficial sobre o nome do local ou patrocinador oficial das equipes participantes do evento;

II - com uso de imagem, voz ou depoimento de menores de idade ou de personalidades com forte apelo infantojuvenil, especialmente em canais ou programas destinados ou majoritariamente frequentados por esse público;

III - com anúncio de probabilidades, bônus promocionais ou convite a ganhos durante transmissões ao vivo para o Estado do Rio Grande do Sul, bem como com uso de imagens, slogans ou elementos que incentivem o jogo;

IV - com impulsionamento de conteúdo fora dos horários permitidos, conforme o art. 6.º, ou sem segmentação etária certificada para maiores de 18 (dezoito) anos;

V - nas proximidades de escolas, creches, instituições de ensino e espaços esportivos voltados prioritariamente a menores;

VI - que ofertarem riscos à saúde ou ao equilíbrio financeiro do apostador, especialmente por meio de incentivos voltados ao público infantojuvenil ou a pessoas em situação de vulnerabilidade.

Art. 6º A publicidade audiovisual de apostas "online" somente poderá ser veiculada nos seguintes horários:

I - televisão aberta e por assinatura: das 21h (vinte e uma horas) às 6h (seis horas);

II - "streaming" e vídeo sob demanda: das 21h (vinte e uma horas) às 6h (seis horas);

III - rádio: das 21h (vinte e uma horas) às 6h (seis horas).

Art. 7º A autoridade estadual de proteção ao consumidor e demais órgãos competentes poderão determinar a exclusão de publicidades irregulares e adotar medidas para bloqueio de acesso a "sites" que descumprirem esta Lei.

Art. 8º As plataformas de apostas "online" deverão observar as seguintes regras para patrocínio de equipes, eventos e programas esportivos, culturais ou jornalísticos:

I - a exposição da marca ou logomarca em uniformes ou equipamentos esportivos de categorias profissionais será limitada à simples identificação, vedada qualquer mensagem de incentivo ao jogo;

II - em categorias não profissionais, a exposição será igualmente limitada à identificação, sendo vedada em qualquer hipótese para atletas menores de 18 (dezoito) anos.

Art. 9º São solidariamente responsáveis pelas infrações previstas nesta Lei, na medida de suas atuações:

I - as plataformas de apostas "online";

II - as agências de publicidade, de propaganda e os meios de comunicação que veiculem campanhas irregulares;

III - os provedores de conexão e de aplicações de internet que não bloqueiem ou removam, após notificação da autoridade competente, conteúdo publicitário em desacordo com esta Lei.

Art. 10. As plataformas de apostas "online" deverão monitorar e remover, de forma eficaz, qualquer conteúdo publicitário que viole esta Lei, sob pena de responsabilização civil, administrativa e penal, incluindo bloqueio e demais penalidades aplicáveis.

Art. 11. O descumprimento desta Lei sujeitará os responsáveis às seguintes sanções, aplicadas pela Superintendência de Proteção ao Consumidor – PROCON-RS:



I - advertência, com prazo de 15 (quinze) dias para adequação.
Autenticar documento em <https://timoteo.gamapassapapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 37003500340034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

II - multa, conforme parâmetros do art. 57 do Código de Defesa do Consumidor e da Lei nº 6.537, de 27 de fevereiro de 1973, dobrável em caso de reincidência;

III - imposição de contrapropaganda;

IV - suspensão temporária da veiculação de publicidade, pelo período de 30 (trinta) a 180 (cento e oitenta) dias;

V - suspensão temporária da autorização estadual para atuação no Estado;

VI - cancelamento da inscrição estadual, em caso de reincidência reiterada.

Art. 12. Os recursos arrecadados com multas serão destinados ao Fundo Estadual de Defesa do Consumidor, conforme dispõe o art. 9º da Lei nº 10.913, de 3 de janeiro de 1997, e ao financiamento de programas de prevenção ao jogo patológico.

Art. 13. A fiscalização do cumprimento desta Lei será exercida pelo órgão estadual competente de defesa do consumidor, que poderá aplicar as sanções previstas no Código de Defesa do Consumidor e demais legislações correlatas.

Art. 14. As empresas que já operam no Estado terão o prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados da publicação desta Lei, para adequar suas campanhas publicitárias e contratos de patrocínio às suas disposições.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário.

2. A requerente sustenta que o diploma padece de vício de inconstitucionalidade formal, pois viola a competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, prevista no artigo 22, inciso XX, da Constituição Federal. Argumenta que a União já exerceu essa competência ao editar as Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023, conformando um sistema setorial coerente que o legislador estadual não poderia contrariar ou suplementar.

3. Aponta, também, afronta ao artigo 22, inciso XXIX, da Constituição Federal, que atribui à União competência privativa para legislar sobre propaganda comercial. Sustenta que a lei impugnada não apenas invade esse espaço normativo, como *“passou a regular o tema em termos próprios e, em certos aspectos, divergentes do regime federal”* (Petição Inicial, fl. 17).

4. Defende que os artigos 5º, 6º, 7º e 9º da norma impugnada contrariam a competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão, prevista no artigo 22, inciso IV, da Constituição. Afirmar que aqueles dispositivos ultrapassam o estabelecimento de parâmetros materiais para a atividade publicitária e ingressam na disciplina técnica e operacional dos meios de transmissão e circulação de conteúdo, impondo faixas horárias; atribuindo à autoridade estadual poder para bloquear sítios eletrônicos; e responsabilizando provedores de conexão e de aplicações de internet que não promovam remoção de conteúdo após notificação estadual.

5. A requerente, por fim, sustenta que os artigos 9º; 10; 5º, inciso I; e 14 da lei estadual malferem o art. 22, inciso I, da Constituição Federal, que reserva à União a competência para legislar sobre direito civil e comercial. Assevera que o diploma *“ultrapassa a mera instituição de restrições administrativas locais e avança diretamente sobre o regime jurídico das obrigações civis e comerciais, ao criar hipóteses autônomas de responsabilidade, interferir na execução de contratos*



privados e estabelecer deveres cuja inobservância enseja responsabilização civil” (petição inicial, fl. 24).

6. No plano material, a autora argumenta que a lei viola os princípios estruturantes da ordem econômica constitucional. Sustenta que a norma desrespeita o arranjo federal de exploração das apostas de quota fixa, promove assimetria regulatória e interfere no *"Direito-dever da União Federal de sistematizar e regular racionalmente esse setor econômico"* (petição inicial, fl. 33).

7. Aduz que a restrição à publicidade lícita dos operadores autorizados pela União enfraquece o mecanismo de canalização dos apostadores ao mercado regulado. Argumenta que o *"diploma gaúcho impulsionará os apostadores ao mercado ilegal, sem as necessárias salvaguardas de proteção ao vulnerável, sem observância das normas consumeristas e alheios a supervisão estatal"* (petição inicial, fl. 39).

8. Sustenta, ainda, a inconstitucionalidade material de dispositivos específicos por violação ao princípio da proporcionalidade. Segundo a requerente, a vedação do artigo 4º é desnecessária à luz do regime federal de proteção ao público infanto-juvenil, que já prevê rigorosos processos de verificação de identidade e autenticação biométrica.

9. Afirma, por fim, que os arts. 7º, 9º e 10 contradizem o regime nacional de responsabilização de provedores de internet firmado por esse Supremo Tribunal Federal no Tema nº 987 da Repercussão Geral.

10. Em caráter específico, impugna o artigo 6º, que limita a veiculação de publicidade audiovisual de apostas ao período das 21h às 6h em televisão aberta, por assinatura, *streaming* e rádio. Argumenta que tal restrição horária, ao assumir caráter compulsório e sancionável, constitui exercício, por ente estadual, da competência classificatória que o artigo 21, inciso XVI, da Constituição Federal atribui exclusivamente à União.

11. A requerente pede, em caráter cautelar, a suspensão integral da eficácia da Lei nº 16.508/2026, invocando o risco decorrente de sua entrada em vigor em 25 de agosto de 2026. Subsidiariamente, requer a suspensão dos artigos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11 (incisos III, IV, V e VI), 12, 13 e 14 do diploma impugnado.



12. No mérito, postula a declaração de inconstitucionalidade integral da norma e, subsidiariamente, a declaração de inconstitucionalidade parcial dos mesmos dispositivos, por violação aos artigos 22, incisos I, IV, XX e XXIX; 170, *caput*, incisos IV e V; 174; 175; e 5º, *caput* e inciso LIV, da Constituição Federal. Em caráter sucessivo, pede interpretação conforme à Constituição que afaste a incidência da lei estadual sobre operadores autorizados pela União e sujeitos à regulação federal.

13. O processo foi distribuído à Ministra CÁRMEN LÚCIA, que adotou o rito do art. 10 da Lei nº 9.868/1999 e determinou fossem requisitadas informações ao Presidente da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul e ao Governador do Estado, no prazo máximo e improrrogável de cinco dias. Determinou, na sequência, a abertura de vista à Advocacia-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, sucessivamente, pelo prazo de três dias cada.

14. O Governador do Estado do Rio Grande do Sul apresentou informações em que suscita, preliminarmente, a ilegitimidade ativa da Associação Nacional de Jogos e Loterias - ANJL e a ausência de pertinência temática. Sustenta que a entidade reúne empresas situadas em apenas sete Estados da Federação, o que impediria o reconhecimento de seu caráter nacional. Aduz, ademais, que a requerente atua na defesa de interesses estritamente comerciais, sem vinculação com os fins protetivos da norma impugnada.

15. No mérito, sustenta a constitucionalidade formal da Lei Estadual nº 16.508/2026. Argumenta que o diploma não dispõe sobre propaganda comercial, sistemas de sorteios, telecomunicações ou direito civil, mas estabelece restrições instrumentais voltadas à proteção do consumidor. Assevera que a norma não inaugurou disciplina geral ou orgânica sobre as matérias reservadas à União, limitando-se a fixar obrigações reflexas e proporcionais para a contenção de danos concretos no mercado de consumo local.

16. Por fim, o Governador defende o indeferimento do pedido cautelar, sustentando a ausência dos pressupostos autorizadores e a presença de *periculum in mora* reverso. Argumenta que a suspensão das normas protetivas estaduais restabeleceria de imediato o cenário de publicidade massiva e irrestrita de plataformas de apostas, acarretando danos de impossível reversão à saúde mental de crianças e adolescentes e ao patrimônio de famílias em situação de vulnerabilidade.



17. Por sua vez, a Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul apresentou informações em que sustenta a constitucionalidade integral da Lei Estadual nº 16.508/2026. A tese central defende ser legítima a instituição, por legislação estadual, de restrições proporcionais à publicidade de atividades econômicas com potencial lesivo à saúde coletiva e ao consumidor.

18. Argumenta que o objeto normativo do diploma impugnado reside na proteção da saúde pública, da infância e da adolescência, dos consumidores e da ordem econômica constitucional, por meio da regulamentação local da publicidade, propaganda e patrocínio das plataformas de apostas esportivas, matéria que se insere nas competências concorrentes dos Estados-membros.

19. Por fim, destaca que as restrições estabelecidas pela Lei Estadual nº 16.508/2026 guardam simetria com as limitações impostas pela Lei Federal nº 9.294/1996 à publicidade de produtos fumígenos, cuja constitucionalidade foi reconhecida por esse Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 3311.

20. Conclui que a conjugação dos deveres de proteção da saúde, defesa do consumidor, combate à vulnerabilidade social e tutela prioritária da infância impõe aos Estados-membros o dever jurídico de adotar medidas proporcionais de contenção dos riscos coletivos produzidos pela publicidade de apostas esportivas, representando a norma impugnada manifestação legítima do federalismo cooperativo e concretização direta dos direitos fundamentais tutelados pela Constituição.

21. Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

2. PRESSUPOSTOS DA MEDIDA CAUTELAR

2.1 Presença de *fumus boni iuris*

22. Conforme relatado, a Associação Nacional de Jogos e Loterias - ANJL se insurge contra a Lei nº 16.508/2026 do Rio Grande do Sul, a qual dispõe sobre restrições à publicidade, propaganda e patrocínio de plataformas de apostas esportivas de quota fixa no âmbito daquele Estado.

23. Segundo a petição inicial, a norma padece de vícios de inconstitucionalidade formal e material. No plano formal, articula teses de usurpação de competências privativas da União. No



plano material, aponta violação à ordem econômica constitucional, ao princípio da proporcionalidade e à competência classificatória da União.

24. Como será demonstrado, assiste razão à requerente em relação à inconstitucionalidade formal da norma gaúcha.

2.2 Da inconstitucionalidade formal por violação ao artigo 22, inciso XXIX, da Constituição Federal (propaganda comercial)

25. O artigo 22, inciso XXIX, da Constituição Federal atribui à União competência privativa para legislar sobre propaganda comercial:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)
XXIX – propaganda comercial.

26. A lei impugnada não deixa dúvida quanto à matéria que disciplina. O artigo 1º declara expressamente que o diploma “*estabelece normas para a veiculação de publicidade, propaganda e patrocínio de plataformas de apostas esportivas de quota fixa*”. O núcleo normativo do diploma coincide, portanto, com a matéria que o Constituinte reservou à União.

27. A jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal é consolidada no reconhecimento de que a reserva do artigo 22, inciso XXIX, veda aos Estados a edição de normas que disciplinem a propaganda comercial, ainda que invoquem a proteção ao consumidor como fundamento. Na ADI 4761, por exemplo, declarou-se inconstitucional lei paranaense que impunha às operadoras de telefonia celular a obrigação de incluir advertência sobre riscos do uso excessivo do celular em sua propaganda. Veja-se:

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SERVIÇO DE TELECOMUNICAÇÕES. PROPAGANDA. **COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO**. 1. Lei do Estado do Paraná que impõe às operadoras de telefonia celular e aos fabricantes de aparelhos celulares e acessórios a obrigação de incluir em sua propaganda advertência de que o uso excessivo de aparelhos de telefonia celular pode gerar câncer. 2. **Violação à competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e sobre propaganda comercial (art. 22, IV e XXIX, CF)**. Precedentes da Corte. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 4761, Relator: Ministro ROBERTO BARROSO, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em: 18/08/2016, Publicação em: 14/11/2016; Grifou-se)

28. Da mesma forma, na ADI 5432, esse Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de lei catarinense que proibia a propaganda de medicamentos nos meios de comunicação estaduais. O Ministro Relator DIAS TOFFOLI assentou que a reserva privativa à



União “*fundamenta-se na necessidade de regramento uniforme sobre o tema em âmbito nacional*” e que a atuação dos Estados somente seria possível mediante lei complementar federal:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 16.751, de 9 de novembro de 2015, do Estado de Santa Catarina. Vedação de propaganda de medicamentos e similares nos meios de comunicação sonoros, audiovisuais e escritos do Estado. **Propaganda comercial. Matéria de competência legislativa privativa da União. Violação dos arts. 22, inciso XXIX, e 220, § 4º, da Constituição Federal.** Procedência da ação. 1. Atestado, nos autos, o caráter nacional da ABRATEL, a homogeneidade da sua composição e a pertinência temática entre seus objetivos institucionais e o objeto da presente ação direta, reconhece-se a legitimidade ativa da associação. A ADI nº 4.110 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 15/8/11) e a ADI nº 3.876 (Rel. Min. Cezar Peluso, DJe de 5/2/09), em que se afirmou a ilegitimidade ativa da associação, foram julgadas antes de 2012, quando ocorreu alteração no estatuto da entidade. 2. **A Lei nº 16.751/2015 do Estado de Santa Catarina, ao vedar a propaganda de medicamentos e similares nos meios de comunicação sonoros, audiovisuais e escritos daquele estado, usurpou a competência privativa da União para legislar sobre propaganda comercial (art. 22, inciso XXIX, da Constituição), especificamente em tema de medicamentos (art. 220, § 4º, da CF/88), além de ter contrariado o regramento federal sobre a matéria, que permite que medicamentos anódinos e de venda livre sejam anunciados nos órgãos de comunicação social, “com a condição de conterem advertências quanto ao seu abuso, conforme indicado pela autoridade classificatória” (Lei Federal nº 9.294/1996, art. 12).** 3. Ação julgada procedente.

(ADI 5432, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em: 19/09/2018, Publicação em: 03/12/2018; grifou-se)

29. O caso em exame enquadra-se na *ratio decidendi* desses precedentes. A Lei Estadual nº 16.508/2026, sob invectiva, não tangencia a matéria de forma incidental. Trata-se de diploma cuja finalidade declarada consiste em regular a publicidade e a propaganda de setor econômico específico.

30. A incompatibilidade com o Texto Constitucional é agravada pela existência de regime federal completo sobre a matéria, visto que a Lei Federal nº 14.790/2023 dedica a Seção II do Capítulo V à publicidade e à propaganda das apostas de quota fixa. A Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, editada pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, regulamentou a matéria em detalhe.

31. O confronto entre os dois regimes (federal e estadual) revela não apenas sobreposição, mas contradição normativa. Note-se que o artigo 3º, inciso I, da lei estadual exige que as mensagens de alerta ocupem no mínimo 15% da área do anúncio. De sua vez, a Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, em seu artigo 13, parágrafo 1º, fixa piso de 10%, calibrado conforme o tipo de mídia. A lei estadual exige a frase “*A participação de menores de 18 (dezoito) anos é proibida*”. A regulamentação federal admite, alternativamente, o símbolo “18+” ou o aviso “*proibido para menores de 18 anos*”.

32. O artigo 9º, inciso III, da lei gaúcha responsabiliza solidariamente provedores de conexão e de aplicações de internet após notificação da autoridade estadual. A Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, em seu artigo 20, parágrafo 5º, restringe essa obrigação a provedores de aplicações, condicionada à notificação da Secretaria de Prêmios e Apostas.



Autenticar documento em <https://timoteo.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 37003500340034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme
MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

33. A norma estadual, portanto, não suplementa o regime federal. Substitui a ponderação realizada pelo regulador setorial por opção legislativa estadual autônoma e divergente. Cuida-se de inversão dos termos da repartição constitucional de competências.

34. Ademais, não existe, no caso, lei complementar federal que autorize os Estados a legislar sobre propaganda comercial, nos termos do parágrafo único do artigo 22 da Constituição Federal. A ausência dessa delegação impede, por si só, qualquer atuação legislativa estadual na matéria.

35. Com efeito, a União não ficou-se inerte em relação à publicidade de apostas esportivas de quota fixa. Ao contrário: exerceu sua competência privativa de forma ampla e minuciosa. A Lei Federal nº 14.790/2023 dedicou seção específica à disciplina da publicidade e da propaganda do setor. A Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 regulamentou em detalhe as exigências de conteúdo, as cláusulas de advertência, as restrições ao público infanto-juvenil, as vedações relativas a meios e horários e o regime de responsabilidade dos agentes envolvidos.

36. Diante desse quadro, a Lei Estadual nº 16.508/2026 é formalmente inconstitucional por violação ao artigo 22, inciso XXIX, da Constituição Federal. O vício alcança a integralidade do diploma, pois seu objeto declarado é a disciplina da publicidade e da propaganda de apostas esportivas de quota fixa.

2.3 Da inconstitucionalidade formal por violação ao artigo 22, inciso XX, da Constituição Federal (sistemas de consórcios e sorteios)

37. O artigo 22, inciso XX, da Constituição Federal atribui à União competência privativa para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XX – sistemas de consórcios e sorteios;

38. As apostas de quota fixa constituem modalidade lotérica e inserem-se na categoria de “sistemas de consórcios e sorteios” a que se refere o dispositivo constitucional. As Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023 disciplinam o regime jurídico dessas apostas, desde os requisitos de habilitação dos operadores até as regras de publicidade.



39. A distinção entre competência legislativa privativa da União e competência material dos Estados em matéria de loterias foi expressamente fixada por esse Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto das ADPFs 492 e 493 e da ADI 4986:

Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental. Ação Direta de Inconstitucionalidade. **2. Artigos 1º, caput, e 32, caput, e § 1º do Decreto-Lei 204/1967. Exploração de loterias por Estados-membros. Legislação estadual. 3. Competência legislativa da União e competência material dos Estados.** Distinção. 4. Exploração por outros entes federados. Possibilidade. 5. Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecidas e julgadas procedentes. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente. (ADPF 492, Relator: Ministro GILMAR MENDES, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em: 30/09/2020, Publicação em: 15/12/2020; grifou-se)

40. O precedente é claro ao explicitar que os Estados podem explorar serviços lotéricos, mas não podem editar normas primárias sobre o regime jurídico das loterias. A competência legislativa permanece privativa da União, que a exerceu de forma exaustiva.

41. De fato, as Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023, conjugadas com a regulamentação da Secretaria de Prêmios e Apostas, conformam um sistema setorial completo para o mercado de apostas de quota fixa. Não há lacuna normativa a ser preenchida pelo legislador estadual. Sobre esse aspecto, transcreve-se trecho das informações prestadas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN/CGNP Nº 52/2026):

Do que fora exposto, verifica-se a competência privativa da União para legislar sobre as loterias em geral, incluindo a modalidade lotérica de apostas de quota fixa, o que foi concretizado no escopo da Lei nº 13.756, de 2018, e da Lei nº 14.790, de 2023. Ao seu turno, compete ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria de Prêmios e Apostas, regulamentar os distintos temas inerentes à exploração comercial deste serviço público em âmbito nacional, como é o caso das atividades de publicidade, propagando e patrocínio do setor de apostas esportivas (art. 22, XX, da CF/88, c/c art. 29, X, "f", da Lei nº 14.600, de 2023, art. 29, § 3º, da Lei nº 13.756, de 2018, e arts. 16 e 17 da Lei nº 14.790, de 2023), tratados especialmente na Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024.

Das normas estudadas, depreende-se também a competência da Pasta fazendária para, no exercício da polícia administrativa, atuar para que a exploração lotérica aconteça rigorosamente nos termos da legislação federal de regência. A Secretaria de Prêmios e Apostas do MF é, portanto, a autoridade administrativa competente para fiscalizar e sancionar a exploração comercial de apostas de quota fixa por agentes operadores que possuam autorização (outorga do poder concedente) para operação do serviço em âmbito nacional (art. 55, I, "d", do Anexo I do Decreto nº 11.907, de 2024).

Assim, a fiscalização de agentes operadores de apostas de quota fixa com outorga federal atuantes no Estado do Rio Grande do Sul (ou em qualquer outro Estado-membro e DF) é atribuição da SPA/MF, que não pode ter a sua competência deslocada para órgão estadual, ainda que a execução do serviço ocorra no território local. Diversamente, o art. 11 da Lei estadual nº 16.508, de 2026, prevê que *"o descumprimento desta Lei sujeitará os responsáveis às seguintes sanções, aplicadas pela Superintendência de Proteção ao Consumidor - PROCON-RS: [...]".* Em complemento, o art. 13 da lei estadual diz que *"a fiscalização do cumprimento desta Lei será exercida pelo órgão estadual competente de defesa do consumidor, que poderá aplicar as sanções previstas no Código de Defesa do Consumidor e demais legislações correlatas"*, e o art. 12 da mesma lei destina os recursos arrecadados com multas ao Fundo Estadual de Defesa do Consumidor e ao financiamento de programas de prevenção ao jogo patológico.

Ademais, o art. 7º da Lei estadual nº 16.508, de 2026, estabelece que *"a autoridade estadual de proteção ao consumidor e demais órgãos competentes poderão determinar a exclusão de publicidades irregulares e adotar medidas para bloqueio de acesso a 'sites' que descumprirem esta Lei"*. Ressalta-se que o eventual bloqueio dos sítios eletrônicos ou exclusão de aplicativos que ofertem a loteria de apostas de quota fixa em desacordo com a legislação federal é medida gravosa de competência do Ministério da Fazenda, prevista no art. 17, § 3º, da Lei nº 14.790, de 2023 (*"§ 3º As empresas provedoras de conexão à internet e de aplicações de internet deverão proceder ao bloqueio dos sítios eletrônicos ou à exclusão dos aplicativos que ofertem a loteria de apostas de quota fixa em desacordo com o disposto neste artigo após notificação do Ministério da Fazenda"*).

Autenticar documento em <https://timoteo.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 37003500340034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



Pois bem, ao conferir ao PROCON-RS atribuição para sancionar empresas do setor de forma ampla, aparentemente, a lei impugnada abrange agentes operadores com outorga dada pela União, embora que a atuação mercadológica ocorra no território do Estado do RS. Dito isto, evidencia-se vício material nos arts. 7º, 11, 12 e 13 da lei estadual, que desconsideram a legislação federal de regência (art. 22, XX, da CF/88) e a competência do Ministério da Fazenda para fiscalizar e sancionar a exploração de apostas de quota fixa por agentes com autorização federal para a prestação do serviço público (art. 175 da CF/88).

42. A ADI 7640, julgada por esse Supremo Tribunal Federal em 15 de setembro de 2025, reforça essa conclusão. A Corte reconheceu o caráter unitário do regime federal e assentou que a União “*não pode instituir tratamento diferenciado entre os entes federativos*”:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FEDERAÇÃO. EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS LOTÉRICOS PELOS ESTADOS-MEMBROS. RESTRIÇÕES PREVISTAS EM LEI FEDERAL. LIMITAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS E GRUPOS ECONÔMICOS EM CONCORRÊNCIAS PARA A CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS DE CONCESSÃO. LIMITAÇÕES GEOGRÁFICAS À PUBLICIDADE. ALEGADAS OFENSAS AO PRINCÍPIO FEDERATIVO E AOS PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA E DA LIVRE CONCORRÊNCIA. OCORRÊNCIA. COMPETÊNCIA MATERIAL DOS ESTADOS RECONHECIDA NO JULGAMENTO DAS ADPF'S 492 E 493. LIMITAÇÃO EM LEI FEDERAL QUE DEVE OBSERVAR A REGRA DA PROPORCIONALIDADE E GARANTIR A IGUALDADE ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS. AUTONOMIA FINANCEIRA DOS ESTADOS QUE NÃO ADMITE RESTRIÇÃO INJUSTIFICADA. MEDIDA RESTRITIVA QUE GERA CENÁRIO DESVANTAJOSO NA CELEBRAÇÃO DE CONCESSÕES PARA ESTADOS MENORES E SEUS USUÁRIOS/CONSUMIDORES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE QUE SE JULGA PROCEDENTE. I - CASO EM EXAME. 1. Ação que tem como objeto dispositivos da Lei Federal nº 13.756/2018 que impõem restrições à exploração de serviços lotéricos pelos Estados-membros. Alegadas ofensas aos princípios federativo, da livre iniciativa e da livre concorrência. II - RAZÕES DE DECIDIR. 2. **Os Estados-membros têm competência material para a exploração dos serviços públicos de loterias, inobstante a União detenha a competência legislativa privativa para a matéria. Precedentes (ADPF's 492 e 493 e ADI 4.986).** 3. **A União, no exercício de sua competência legislativa privativa sobre o serviço de loterias, não pode instituir tratamento diferenciado entre os entes federativos, privilegiando determinados Estados em detrimento de outros ou privilegiando a si própria em detrimento dos Estados-membros, mediante a obstaculização do exercício de competências materiais franqueadas aos Estados pela Constituição.** 4. A bipartição doutrinária dos direitos fundamentais em direitos de defesa e direitos a prestações, conquanto seja útil para realçar os problemas teóricos e práticos inerentes à atividade de adjudicação dos direitos a prestações, não elide circunstância, aclarada pela doutrina mais moderna e já antecipada pela análise econômica do direito, de que a implementação de todo e qualquer direito fundamental demanda do Estado o dispêndio de recursos financeiros, eis que também a proteção suficiente das liberdades públicas demanda no mínimo a manutenção de um aparato judicial e policial eficiente, a ser custeado pelo tesouro público (HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. O Custo dos Direitos - porque a liberdade depende dos impostos, São Paulo: Martins Fontes, 2019). 5. A Constituição impõe aos Estados-membros uma série de competências materiais relacionadas à garantia e ao fomento de direitos fundamentais, razão pela qual devem ser garantidos a estes entes federativos, em contrapartida, os meios necessários e constitucionalmente legítimos para a obtenção de recursos financeiros correspondentes, não podendo a União, destarte, opor obstáculos legislativos irrazoáveis à utilização de meios alternativos de financiamento dos Estados, sob pena de ofensa ao federalismo fiscal e à autonomia financeira dos Estados. 6. O paradigma do livre mercado, de que decorre a contenção da atuação do Estado sobre o funcionamento da ordem econômica, é precisamente o que conduziu ao surgimento do constitucionalismo moderno. A inexistência de limites ao poder do soberano para a regência da economia conduz a um círculo vicioso de totalitarismo político e acentuação da miséria, responsável pelo fracasso de diversas sociedades ao longo da história, até os dias atuais (ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. Por que as nações fracassam – As origens do poder, das prosperidade e da pobreza, 1ª ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2012). 7. À luz dos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, fundamentos da ordem econômica constitucional, o exercício de atividades econômicas por particulares deve ser protegido da coerção arbitrária do Estado, cabendo a este Supremo Tribunal Federal verificar, em última instância, a razoabilidade e a proporcionalidade de restrições desta natureza impostas pelo legislador. 8. A restrição à celebração de contratos de concessão de serviços lotéricos por empresas ou grupos econômicos em mais de um Estado-membro não encontra amparo na Constituição, eis que incapaz de ser sustentada à luz de um juízo de proporcionalidade, uma vez que submete os Estados de menor população à celebração de contratos de concessão com empresas tendencialmente menos qualificadas, com maiores custos de tarifa para os consumidores finais e com menores retornos financeiros diretos para o Estado concedente, frustrando os objetivos da Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995) revelados nos critérios de julgamento das respectivas licitações. 9. A contratação de um número maior de empresas em um determinado mercado globalmente considerado não é suficiente para que se justifiquem restrições ao princípio constitucional da livre iniciativa, porquanto o direito concorrencial visa, sobretudo, à maximização do bem-estar do consumidor (consumer welfare), mediante a redução dos preços (KIRKWOOD, John B.; LANDE, Robert H. The Fundamental Goal of Antitrust: Protecting Consumers, Not Increasing Efficiency, in Notre Dame Law Review, 84, 2009, p. 1133-1160). 10. A conclusão de que as unidades da Federação não podem instituir tratamento diferenciado entre os entes federativos, privilegiando determinados Estados em detrimento de outros ou privilegiando a si própria em detrimento dos Estados-membros, mediante a obstaculização do exercício de competências materiais franqueadas aos Estados pela Constituição, encontra amparo na conclusão de que as unidades da Federação não podem instituir tratamento diferenciado entre os entes federativos, privilegiando determinados Estados em detrimento de outros ou privilegiando a si própria em detrimento dos Estados-membros, mediante a obstaculização do exercício de competências materiais franqueadas aos Estados pela Constituição. MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



federativas não devam se inserir em uma disputa fratricida por recursos financeiros, de sorte que se revelam naturais e plenamente justificadas disposições que impedem que um Estado comercialize serviços lotéricos a pessoas fisicamente localizadas no território de outro e que vedam a exploração multijurisdicional destes serviços. 11. Uma vez vedada a comercialização, tanto física quanto digital, de serviços lotéricos por um Estado a pessoas localizadas fisicamente em outra unidade da federação, não subsiste justificativa válida para que os Estados sejam alijados de adotar estratégias publicitárias extraterritoriais, próprias de uma realidade de ampla difusão dos meios comunicação, tais como a realização de ações de marketing em geral em eventos esportivos ou o patrocínio de atletas ou equipes esportivas, qualquer que seja o local físico das competições. III - DISPOSITIVO E TESE. 12. Ação direta de inconstitucionalidade que se julga procedente. Tese de julgamento: É inconstitucional o §2º do art. 35-A da Lei Federal nº 13.756/2018 (incluído pela Lei Federal nº 14.790/2023) e a expressão “publicidade”, constante do §4º do mesmo artigo 35-A.

(ADI 7640, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em: 15/09/2025, Publicação em: 12/11/2025; grifou-se)

43. Se a própria União não pode, no exercício de sua competência privativa, instituir tratamento diferenciado entre os entes federativos, com maior razão não pode o Estado-membro, desprovido de competência legislativa, editar regime próprio e mais restritivo sobre a mesma matéria.

44. A Lei Estadual nº 16.508/2026 viola, portanto, o artigo 22, inciso XX, da Constituição Federal, ao dispor sobre matéria submetida à competência legislativa privativa da União.

2.4 Da inconstitucionalidade formal por violação ao artigo 22, inciso IV, da Constituição Federal (telecomunicações e radiodifusão)

45. O artigo 22, inciso IV, da Constituição Federal reserva à União a competência para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

46. Entretanto, observem-se os seguintes preceitos da Lei Estadual nº 16.508/2026, ora impugnada: o artigo 6º impõe faixas horárias obrigatórias para a veiculação de publicidade audiovisual em televisão aberta, por assinatura, *streaming* e rádio; o artigo 7º confere à autoridade estadual poder para determinar o bloqueio de sítios eletrônicos; o artigo 9º, inciso III, responsabiliza solidariamente provedores de conexão e de aplicações de internet que não removam conteúdo após notificação estadual. Esses dispositivos, portanto, ultrapassam a disciplina da atividade publicitária e ingressam na regulação dos meios de transmissão e circulação de conteúdo.

47. Na ADI 5575, esse Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional lei paraibana que obrigava empresas de telefonia a exibir mensagem informativa durante ligações. Eis a ementa do julgado:



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 10.513/2015 DO ESTADO DA PARAÍBA. INSTITUIÇÃO DE OBRIGAÇÃO PARA AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES DE APRESENTAREM MENSAGEM INFORMATIVA QUANDO OS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS REALIZAREM LIGAÇÕES PARA NÚMEROS DE OUTRAS OPERADORAS. **ARTIGO 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.** ARTIGO 24, V E VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INAPLICÁVEL. USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR. ARTIGO 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. A competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações (artigo 22, IV, da Constituição Federal) é violada quando lei estadual institui obrigação para as empresas concessionárias de serviços de telecomunicações, ainda que a pretexto de proteger o consumidor ou a saúde dos usuários. 2. A competência concorrente dos estados-membros para dispor sobre direito do consumidor (artigo 24, V e VIII, da Constituição Federal) não pode conduzir à frustração da teleologia das normas que estabelecem as competências legislativa e administrativa privativas da União para disciplinar o setor de telecomunicações.** Precedentes. 3. As figuras do consumidor e do usuário de serviços públicos ostentam regimes jurídicos diversos, por isso que este último, que observa a lógica da solidariedade social (artigo 3º, I, da Constituição Federal), encontra sede específica na cláusula “direitos dos usuários”, prevista no artigo 175, parágrafo único, II, da Constituição Federal. 4. A Lei 10.513/2015 do Estado da Paraíba, ao instituir a obrigação de as empresas concessionárias de serviços de telecomunicações apresentarem mensagem informativa quando os usuários dos serviços realizarem ligações para números de outras operadoras, viola o artigo 22, IV, da Constituição Federal, configurando inconstitucionalidade formal. 5. Ação direta conhecida e julgada procedente.

(ADI 5575, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em: 25/10/2018, Publicação em: 07/11/2018; grifou-se)

48. Esse precedente reforça que a competência concorrente em matéria consumerista não autoriza a disciplina de aspectos operacionais de serviços submetidos à competência privativa federal. A imposição de deveres técnicos sobre a forma de prestação do serviço configura invasão da competência da União. Na mesma direção, a ADI 3877 afastou norma distrital que interferia no núcleo regulatório das telecomunicações:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. FEDERALISMO. SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NORMATIVAS. LEI N. 3.693/2007 DO DISTRITO FEDERAL. INSTALAÇÃO E UTILIZAÇÃO DE PONTOS ADICIONAIS DE TELEVISÃO POR ASSINATURA. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA. IMPOSIÇÃO DE MULTA EM RAZÃO DO DESCUMPRIMENTO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA EXPLORAR OS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES E LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA (CF, ARTS. 21, XI, E 22, IV). 1. A forma de Estado federal instituída pela Constituição de 1988 flexibiliza a autonomia dos entes políticos ao estabelecer o sistema de repartição de competências materiais e normativas, alicerçado no princípio da predominância do interesse. **2. O Texto Constitucional é categórico quanto à exclusividade da União para legislar sobre telecomunicações e explorar esses serviços (arts. 21, XI; e 22, IV).** Precedentes. **3. A competência concorrente dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre direito do consumidor (CF, art. 24, VII) não alcança a disciplina da relação jurídica entre concessionário e usuário de serviços públicos.** Precedentes. 4. A Lei n. 3.963/2007 do Distrito Federal, ao proibir a cobrança pela instalação e utilização de pontos adicionais de televisão por assinatura em residências e fixar multa em virtude do descumprimento, interfere no núcleo regulatório das telecomunicações, o que revela usurpação da competência normativa privativa da União sobre a matéria. 5. Pedido julgado procedente.

(ADI 3877, Relator: Ministro NUNES MARQUES, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em: 09/09/2024, Publicação em: 13/11/2024; grifou-se)

49. Como dito, o artigo 6º da lei estadual impugnada interfere na programação e na comercialização de espaços publicitários em televisão e rádio ao impor faixas horárias obrigatórias. Essas restrições exigem ajustes operacionais em serviços de alcance nacional que ultrapassam os limites territoriais do Estado.



50. De sua vez, o artigo 7º autoriza a autoridade estadual a determinar o bloqueio de sítios eletrônicos que descumpram a lei. Trata-se de mecanismo local de controle sobre a circulação de conteúdo digital, cujos efeitos alcançam rede nacionalmente articulada de transmissão e disponibilização de informações.

51. O artigo 9º, inciso III, responsabiliza solidariamente provedores de conexão e de aplicações de internet por não bloquearem ou removerem conteúdo após notificação da autoridade estadual. A norma cria regime de remoção paralelo ao estabelecido pela legislação federal, em fragmentação do regime jurídico da internet.

52. Desse modo, a Lei Estadual nº 16.508/2026, ao disciplinar a circulação e o bloqueio de conteúdo em meios de telecomunicação e radiodifusão, viola o artigo 22, inciso IV, da Constituição Federal.

2.5 Da inconstitucionalidade formal por violação ao artigo 22, inciso I, da Constituição Federal (direito civil e comercial)

53. O artigo 22, inciso I, da Constituição Federal reserva à União a competência para legislar sobre direito civil e comercial:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

54. Sobre esse aspecto, verifica-se que o artigo 9º da Lei nº 16.508/2026 institui hipótese de responsabilidade solidária entre plataformas de apostas, agências de publicidade, meios de comunicação e provedores de internet. O artigo 10 vincula deveres de monitoramento e remoção à responsabilização civil. O artigo 5º, inciso I, condiciona a publicidade em locais esportivos à existência de contrato de patrocínio oficial e o artigo 14 determina a readequação compulsória de contratos empresariais em vigor.

55. Esse Supremo Tribunal Federal possui orientação consolidada no sentido de que a competência concorrente dos Estados para legislar sobre proteção ao consumidor não autoriza a disciplina de relações obrigacionais e contratuais entre particulares. Na ADI 4228, declarou-se inconstitucional lei distrital que exigia documento de identidade com foto em operações com cartão de crédito e débito:



24, §§ 1º e 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **LEI IMPUGNADA DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO DE IDENTIDADE COM FOTO NO ATO DAS OPERAÇÕES COM CARTÃO DE CRÉDITO E DÉBITO EM CONTA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL (CF, ART. 22, INCISO I).** 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 4.132/2008 do Distrito Federal dispõe sobre a obrigatoriedade da apresentação de documento de identidade com foto no ato das operações com cartão de crédito e débito em conta. **Tem por objeto normas de direito civil, tema inserido no rol de competências legislativas privativas da União (art. 22, I, da CF).** 4. Apesar de a lei impugnada tangenciar matéria ligada à proteção do consumidor, inserida na competência legislativa concorrente dos entes federativos União e Distrito Federal (art. 24, V, da CF), o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL entende que lei estadual que trata de relações de consumo não pode legislar sobre direito civil, notadamente sobre relações contratuais. Precedentes desta CORTE: RE 877.596 AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, DJe de 29/6/2015 e ADI 4.701/PE, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 22/8/2014. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 4.132/2008 do Distrito Federal. (ADI 4228, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em: 01/08/2018, Publicação em: 13/08/2018; grifou-se)

56. O artigo 9º da lei impugnada extrapola o campo administrativo-sancionatório e ingressa na disciplina do regime jurídico das obrigações. A previsão de responsabilidade solidária entre agentes privados diversos, vinculada ao cumprimento de obrigações definidas pela legislação estadual, configura disciplina de direito civil. De igual modo, o artigo 10, ao impor deveres específicos de monitoramento e remoção sob pena de responsabilização, redefine os pressupostos de imputação de responsabilidade civil entre particulares.

57. O artigo 5º, inciso I, ao condicionar a publicidade em locais esportivos à existência de contrato de patrocínio oficial, define quais relações negociais autorizam a exploração publicitária, interferindo na execução de contratos privados. O artigo 14, ao determinar a readequação de campanhas e contratos em curso no prazo de 120 dias, modifica os efeitos jurídicos de relações contratuais constituídas.

58. Com efeito, ao criar hipótese de responsabilidade solidária, impor readequação de contratos e condicionar a publicidade à existência de relações negociais específicas, a lei estadual invade competência privativa da União prevista no artigo 22, inciso I, da Constituição Federal.

2.6 Da presença do *periculum in mora*

59. Em relação ao *periculum in mora*, requisito necessário à concessão da medida cautelar postulada, observa-se que a requerente logrou demonstrá-lo satisfatoriamente.



60. A Lei Estadual nº 16.508/2026 foi publicada em 27 de abril de 2026 e prevê prazo de 120 dias para que as empresas que já operam no Estado adequem suas campanhas publicitárias e contratos de patrocínio às suas disposições. Isso significa que seus efeitos plenos se iniciarão em 25 de agosto de 2026. A partir dessa data, os operadores autorizados pela União a explorar apostas de quota fixa estarão sujeitos a regime normativo incompatível com a regulação federal.

61. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN/CGNP Nº 52/2026) alerta para o ambiente de insegurança jurídica e incerteza regulatória gerado pela lei sob investiva, *in verbis*:

Retornando aos pontos do OFÍCIO Nº 01685/2026/SGCT/AGU, no tocante aos "*possíveis impactos da aplicação concomitante do regime estadual impugnado e do regime federal de autorização sobre os operadores com licença federal para explorar apostas de quota fixa no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul*", vislumbra-se um risco principal concernente à falta de segurança jurídica e incerteza regulatória.

Neste caso, os agentes com autorização federal operando no RS, em tese, estariam submetidos a dois regimes legais distintos, o que resultaria em insegurança jurídica quanto à legislação de regência de suas atividades e incerteza acerca do órgão regulador competente para fiscalização e sanção do setor. Como sabido, a execução do serviço de aposta de quota fixa exige investimentos vultosos e deve observar uma gama de direitos inerentes aos consumidores, à saúde e aos direitos dos apostadores. Para tanto, os agentes operadores autorizados devem adequar suas estruturas internas e de prestação do serviço à legislação editada pelo respectivo poder concedente, o que robustece a necessidade de segurança jurídica quanto aos diplomas normativos aplicáveis ao setor.

Por fim, quanto aos "*efeitos da restrição à publicidade dos operadores autorizados sobre o mecanismo de canalização dos apostadores ao mercado regulado e os riscos de incremento do mercado ilegal de apostas*", a SPA/MF salientou o seguinte no Despacho SEI 61795954: "*A atividade de aposta de quota fixa é intensiva em publicidade e esse instrumento tem sido apontado como uma ferramenta fundamental para posicionamento das marcas autorizadas a operar regularmente*".

Do que fora exposto, vislumbra-se vícios de inconstitucionalidade material na edição da Lei nº 16.508, de 2026, pelo Estado do Rio Grande do Sul, considerando os vários dispositivos da Lei estadual que imporiam restrições mais gravosas e não previstas na legislação federal (art. 22, XX, da CF/88, c/c art. 35 – A da Lei nº 13.756, de 2018), bem como a própria edição da lei por Estado-membro que, conforme informado nos autos, não é poder concedente do serviço público em seu território e, aparentemente, estaria disciplinando a prestação de serviço autorizado pela União (art. 175 da CF/88).

62. Some-se a isso o risco de que a restrição à publicidade dos operadores autorizados contribua para o fortalecimento do mercado ilegal de apostas, ao reduzir a visibilidade dos operadores licenciados e facilitar a migração de consumidores para plataformas clandestinas.

63. Estão presentes, portanto, os requisitos para a concessão da medida cautelar requerida.

3. CONCLUSÃO

64. Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pelo deferimento da medida cautelar.

65. São essas, Excelentíssima Senhora Relatora, as considerações que se tem a fazer no momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, data da assinatura eletrônica.



Autenticar documento em <https://timoteo.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 37003500340034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

FLAVIO JOSÉ ROMAN

Advogado-Geral da União Substituto

ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA

Secretária-Geral de Contencioso

IGOR CORTIZO QUINTANILHA DO NASCIMENTO

Advogado da União



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 3233342306 e chave de acesso 69acc43e 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: 09-06-2026 16:45. Número de Série: 65635031372271175007508848075. 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



Autenticar documento em <https://timoteo.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 37003500340034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

documento está disponível com o código 3233342306 e chave de acesso 69acc43e 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: 09-06-2026 13:13. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

