



## **AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

A **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JOGOS E LOTERIAS** (“ANJL”), associação privada, inscrita no CNPJ sob o nº 48.172.778/0001-04, com sede em SAUS, Quadra 01, sala 1308, Asa Sul, Brasília/DF, CEP 70.070-010, vem, respeitosamente, à presença de V. Exa., por seus advogados (doc. 01), com fundamento nos artigos 102, I, “a” e 103, IX, da Constituição da República Federativa do Brasil (“CRFB”, “CF/88”) propor a presente

### **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

face à Lei nº 16.508, de 24 de abril de 2026, do Estado do Rio Grande do Sul, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

#### **I. DO CONTEXTO NORMATIVO E FÁTICO**

A presente ação tem por objeto a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 16.508, de 24 de abril de 2026, do Estado do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre restrições à publicidade de plataformas de apostas esportivas no âmbito daquele Estado da federação.

Confira-se, a propósito, o teor integral 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 até 30 (trinta) dias para adequação;

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.

O referido diploma legal, oriundo do Projeto de Lei nº 408/2025, de autoria dos Deputados Estaduais Tiago Simon e Elton Weber, foi sancionado pelo Governador Eduardo Leite e publicado no Diário Oficial do Estado em 27 de abril de 2026.

Na justificativa do projeto (cf. doc. anexo), os parlamentares afirmam que as plataformas de apostas esportivas de quota fixa difundem publicidade massiva que banaliza a atividade e minimiza seus potenciais riscos. Sustentam que a prática descontrolada de apostas pode gerar superendividamento, comprometimento da renda familiar, dependência comportamental e impactos sociais relevantes, como conflitos familiares e isolamento.

Sob o enfoque constitucional, os deputados signatários defendem a competência legislativa concorrente dos Estados em matéria de proteção ao consumidor (art. 24, VIII, e art. 5º, XXXII, da Constituição Federal), sustentando que a ausência de regulamentação federal exaustiva autoriza a atuação suplementar dos entes estaduais.

Como fundamento, invocam a ADI 7.416, na qual o STF reconheceu a constitucionalidade de lei estadual que impunha obrigações a operadoras de internet voltadas à proteção do consumidor. Argumentam, ainda, que as Leis Federais nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023 não esgotaram a disciplina da matéria, deixando espaço para regulamentação local. Com isso, a Assembleia Legislativa gaúcha instituiu novas obrigações regulatórias e atribuiu ao PROCON-RS competência fiscalizatória e sancionatória.



No entanto, a Lei em questão é flagrantemente inconstitucional. Em primeiro lugar, porque ela padece de vício de inconstitucionalidade formal, já que somente a União detém competência (privativa) para legislar a respeito da matéria, nos termos do art. 22, incisos XII, XX, e XXIX da CF/88. Ainda, a Lei gaúcha viola substancialmente normas constitucionais, especialmente relacionadas com o diploma econômico da Constituição Federal, o que caracteriza inconstitucionalidade material, fortes nos artigos 5º, 170, 174 e 175.

## **II. CABIMENTO**

A presente ação direta de inconstitucionalidade é cabível, nos termos dos arts. 102, I, “a”, e 103, IX, da Constituição Federal, bem como da Lei nº 9.868/1999.

Compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face de lei ou ato normativo federal ou estadual em confronto com a Constituição da República. No caso, impugna-se a Lei nº 16.508, de 24 de abril de 2026, do Estado do Rio Grande do Sul, diploma normativo estadual que estabelece restrições à publicidade, propaganda e patrocínio de plataformas de apostas esportivas de quota fixa no âmbito daquele Estado.

Trata-se, portanto, de lei estadual em sentido formal e material, dotada de generalidade, abstração, autonomia normativa e eficácia obrigatória, apta a produzir efeitos diretos sobre todo o setor econômico regulado, sobre as empresas autorizadas a explorar apostas de quota fixa, sobre agentes de publicidade, meios de comunicação, provedores de conexão e de aplicações de internet, entidades esportivas e demais sujeitos alcançados por suas disposições.

A norma impugnada possui caráter primário, inovando diretamente na ordem jurídica estadual ao instituir obrigações, restrições, proibições, responsabilidades e sanções



administrativas próprias. Não se cuida, assim, de ato de efeitos concretos, de mera providência administrativa, de regulamento secundário ou de ato normativo dependente de intermediação infralegal para produzir lesão constitucional.

Sob o ângulo formal, a lei estadual viola a repartição constitucional de competências ao invadir matérias reservadas à União, especialmente aquelas previstas no art. 22, I, IV, XX e XXIX, da Constituição Federal. Isso porque o diploma impugnado disciplina aspectos relacionados ao regime jurídico de responsabilidade civil, à circulação e remoção de conteúdo em ambiente digital e audiovisual, aos sistemas de consórcios e sorteios — nos quais se insere a modalidade lotérica de apostas de quota fixa —, bem como à propaganda comercial.

Sob o ângulo material, a lei impugnada afronta os princípios estruturantes da Ordem Econômica Constitucional, em especial a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor, previstos no art. 170, caput, IV e V, da Constituição Federal, bem como os parâmetros de racionalidade, coerência regulatória e intervenção estatal sobre a atividade econômica decorrentes do art. 174 e do art. 175 da Constituição. Ainda, a intensidade das restrições impostas pelo legislador estadual atrai o controle de proporcionalidade, extraído do devido processo legal substantivo, previsto no art. 5º, LIV, da Constituição Federal.

A presente ação, portanto, não busca substituir o juízo técnico de autoridades administrativas, revisar contratos específicos, impedir a atuação fiscalizatória legítima do Estado ou discutir situações concretas de veiculação publicitária. O objeto da demanda é mais preciso: submeter ao controle abstrato de constitucionalidade lei estadual que, sob a justificativa de proteção do consumidor, da infância, da juventude e de pessoas vulneráveis, instituiu regime normativo próprio sobre matéria submetida à disciplina constitucional e legal de âmbito nacional.



Também se mostra presente a pertinência entre o objeto da ação e a atuação institucional da Requerente, questão que será demonstrada de forma específica no capítulo seguinte. Desde logo, contudo, é possível afirmar que a lei impugnada incide diretamente sobre o setor representado pela Associação Nacional de Jogos e Loterias — ANJL, notadamente sobre as empresas autorizadas à exploração da modalidade lotérica de apostas de quota fixa, disciplinando sua comunicação comercial, seus contratos de publicidade e patrocínio, sua relação com meios de comunicação e plataformas digitais e sua exposição a sanções administrativas. Com efeito, a pertinência temática da autora é evidente.

Dessa forma, estando presentes o objeto normativo idôneo, a competência originária deste Supremo Tribunal Federal, a legitimidade ativa da Proponente e a controvérsia constitucional direta, deve a presente ação direta de inconstitucionalidade ser conhecida, com o regular processamento previsto na Lei nº 9.868/1999.

### **III. DA LEGITIMIDADE ATIVA E DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA DA PROPONENTE**

A Constituição Federal, em seu art. 103, IX<sup>1</sup>, bem como o art. 2º, IX, da Lei nº 9.868/99 estabelece que são legitimadas para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade as entidades de classe de âmbito nacional. Esse é o caso da Associação Nacional de Jogos e Loterias – ANJL.

A Associação Nacional de Jogos e Loterias – ANJL foi fundada em 11/08/2022. Nos termos do art. 2º, alíneas “b”, “d”, “g” e “j” de seu Estatuto Social (cf. doc. anexo), são objetivos da ANJL (i) zelar pelo mercado de jogos e loterias no Brasil, de modo a torná-lo transparente, aderente à legislação e atento às boas práticas de respeito aos apostadores e aos preceitos de jogo responsável; (ii) manter contato com as autoridades federais e entes

---

<sup>1</sup> Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: [...] IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.



federativos informando-os sobre peculiaridades do mercado; (iii) prestar serviço de assessoria e consultorias técnicas, no plano nacional ou junto aos entes federativos para as pautas publicitária, regulatória, econômica, social e normativa; e (iv) **representar, diante dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário os interesses de seus associados, bem como de entidades representativas.**

Conforme o art. 4º do Estatuto da autora, os associados da ANJL compreendem somente empresas que exploram ou que tenham a intenção de explorar, apoiar e fomentar uma ou mais de uma modalidade lotérica ou jogo previsto na legislação, de forma responsável e de acordo com as leis e regulações aplicáveis aos tipos contemplados na legislação brasileira, hoje, resumido a modalidade lotérica de aposta de quota fixa. Com isso, a autora cumpre o requisito, previsto na legislação e refinado pela jurisprudência constitucional<sup>2</sup>, de ser entidade representativa de uma específica categoria, no caso, empresas com licença federal para explorar apostas de quota fixa.

A Associação Nacional de Jogos e Loterias é composta por 23 empresas - todas com atividades nacionais e com licença federal para explorar a modalidade lotérica de apostas de quota fixa. Uma vez que as atividades das empresas e da Associação são nacionais, prescinde-se do requisito de presença de 1/3 dos Estados da Federação representados.

Contudo, a Associação também cumpre tal critério, conforme fixado na ADI 2.866-MC. Explica-se: há 83 empresas autorizadas a explorar nacionalmente apostas de quota fixa. As sedes dessas empresas se distribuem em 8 Estados da Federação.<sup>3</sup> Os associados da ANJL, que representam mais de 50% do mercado nacional, dividem suas sedes

---

<sup>2</sup> Vide ADIs nº 271 e 1.442.

<sup>3</sup> Em ordem da maior concentração de empresas para a menor, as localidades são São Paulo, Pernambuco, Paraíba, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Piauí, Santa Catarina e Distrito Federal.



em 7 dos 8 Estados Federados que possuem sede das operadoras nacionais,<sup>4</sup> marcando presença em 87,5% dos Estados que está situada pelo menos uma empresa com licença federal da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda.

Ainda, a interação da ANJL com o Poder Público federal tem se dado de forma estruturada e formalizada, inclusive por meio de instrumentos de cooperação técnica. A ANJL participou ativamente do processo legislativo e do processo administrativo de criação dos marcos legais e regulatórios do setor, compartilhando estudos, notas técnicas, pareceres, relatórios, pesquisas e subsídios com o Congresso Nacional, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Esporte.

Em **25/09/2025**, a Associação celebrou, juntamente com o Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria de Prêmios e Apostas, e com a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), o **Acordo de Cooperação Técnica nº 4/2025**, voltado ao aprimoramento da detecção e do combate à oferta ilegal de apostas no Brasil. O instrumento tem por objeto a estruturação de laboratório virtual e de laboratório físico com atuação nacional destinados à realização de análises técnicas relacionadas ao bloqueio de sítios eletrônicos e aplicações que operem em desacordo com a legislação, à identificação de práticas irregulares no ambiente digital, ao estudo de vulnerabilidades cibernéticas e à avaliação da efetividade das ordens administrativas e judiciais de bloqueio<sup>5</sup>.

Na sequência, em **30/09/2025**, foi celebrado o **Acordo de Cooperação MESP nº 9/2025**, entre a União, por intermédio do Ministério do Esporte (MESP), e a Associação Nacional de Jogos e Loterias. O acordo tem por objeto a concepção, o desenvolvimento e a

---

<sup>4</sup> Em ordem da maior concentração para a menor, tem-se São Paulo (13 associadas), Pernambuco (4 associadas), Piauí (2 associadas), Minas Gerais (1 associada), Paraíba (1 associada), Rio Grande do Sul (1 associada) e Santa Catarina (1 associada).

<sup>5</sup> A íntegra do Acordo de Cooperação nº 4/2025, ref. Processo nº 53500.023298/2025-18, encontra-se disponibilizada em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/setembro/spa-anatel-e-anjl-fazem-acordo-para-aprimorar-deteccao-e-bloqueio-de-sites-ilegais-de-apostas>. Acesso em 18 dez. 2025.



execução conjunta de ações nacionais voltadas à prevenção da manipulação de resultados esportivos e à promoção de práticas de jogo responsável, mediante campanhas educativas, intercâmbio de informações e metodologias, capacitação técnica de operadores, disseminação de boas práticas e desenvolvimento de códigos de conduta voluntários, sem transferência de recursos financeiros ou delegação de competências típicas do Estado<sup>6</sup>.

No âmbito da jurisdição constitucional, a ANJL vem atuando desde os primeiros debates constitucionais sobre o setor. Em 27/06/2024, apresentou pedido de ingresso na qualidade de *amicus curiae* na **ADI nº 7.640**, a primeira ação de controle concentrado a incidir diretamente sobre dispositivos estruturantes do regime jurídico das apostas após a edição da Lei nº 14.790/2023.

Posteriormente, no curso da tramitação conjunta das ADIs nº 7.721 e nº 7.723, a Associação participou da **audiência pública** convocada pelo Min. Fux, tendo atuado como expositora no **dia 11/11/2024**, ocasião em que apresentou considerações técnicas acerca dos impactos da regulamentação das apostas on-line, com destaque para aspectos relacionados à proteção de grupos vulneráveis, à prevenção do jogo patológico e aos efeitos econômicos da estruturação de um mercado regulado. Ainda, a associação apresentou informações e requereu medida cautelar relacionadas com a Portaria SPA/MF nº 2.217 e a Instrução Normativa SPA/MF nº 22 - ambas de 2025 -, o que foi deferido em dezembro de 2025.

Esse histórico de participação institucional foi expressamente reconhecido na decisão proferida pelo Relator, Ministro Nunes Marques, na **Medida Cautelar na ADPF nº 1.212**. Ao tratar das medidas voltadas ao enfrentamento da oferta ilegal de apostas, consignou a celebração do **Acordo de Cooperação Técnica nº 4/2025** entre a Secretaria de Prêmios e

---

<sup>6</sup> Eis o *press release* oficial na página do Ministério do Esporte: <https://www.gov.br/esporte/pt-br/noticias-e-conteudos/esporte/ministro-andre-fufuca-assina-acordo-com-anjl-para-promover-a-integridade-esportiva-e-o-jogo-responsavel>. Acesso em 18 dez. 2025.



Apostas, a ANATEL e a Associação Nacional de Jogos e Loterias, reputando pertinente a intimação da ANJL acerca do teor da decisão, para que adotasse as providências e ações cabíveis, sendo a ANJL, enquanto entidade de classe representativa das empresas de aposta de quota fixa de âmbito nacional, o único ente privado responsável por fazer cumprir a cautelar.

#### **IV. DOS VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**

A Lei gaúcha nº 16.508, de 2026, apresenta vício de inconstitucionalidade formal por quatro principais motivos, quais sejam: lesar a competência privativa da União para legislar sobre loterias, forte no art. 22, XX; violar competência legislativa privativa da União sobre publicidade e propaganda, prevista no art. 22, XXIX; e invadir competência da União para dispor sobre telecomunicações, embasada no art. 22, IV, e para dispor sobre responsabilidade civil - todos da Constituição Federal. Percebe-se que elas versam sobre descumprimento da competência legislativa privativa federal.

Os vícios de inconstitucionalidade formal afetam a raiz e a totalidade da Lei gaúcha, razão pela qual se trata de inconstitucionalidade total do diploma legislativo. Contudo, por precaução, far-se-á pedido subsidiário de inconstitucionalidade de artigos específicos da Lei Estadual nº 16.508/2026. Diante disso, analisa-se cada uma das teses individualmente.

##### **IV.1. Da usurpação da competência privativa da União para legislar sobre loterias (CRFB, art. 22, XX)**

Afastando quaisquer dúvidas conceituais, esclarece-se: as apostas de quota fixa são uma modalidade da categoria “loteria”. Loteria, por sua vez, é espécie da categoria “concurso de prognóstico”. As expressões utilizadas pelo Constituinte nos arts. 22, XX, e art. 195, *caput*, III, comportam essa atualização, para uma adequação à realidade circundante.



O regramento de “sistemas de consórcios e sorteios” é enunciado pelo inciso XX, do artigo 22, da Constituição. Eis o resgate de Fernanda Dias Menezes de Almeida sobre a razão de ser dessa norma:

Concentrar na União a competência legislativa sobre sistemas de consórcios e sorteios terá sido uma **opção do constituinte** com vistas ao controle de atividades que podem lesar a economia popular (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Comentário ao artigo 22, inciso XX. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; LEONCY, Léo F. (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur/Almedina/IDP, 2023, p. 819, grifos acrescentados)

Se a competência legislativa sobre sistemas de consórcios e sorteios é privativa da União (art. 22, XX, da CRFB); então, somente o Congresso Nacional pode editar normas primárias sobre a matéria. A competência administrativa dos Estados, reconhecida por este Tribunal nas ADPFs 492 e 493, refere-se à **possibilidade de instituição e manutenção, por cada Estado-membro, de serviços lotéricos próprios, explorados diretamente por pessoa jurídica de sua administração ou delegados a particulares mediante lei estadual fundada nessa competência**. Já a competência regulatória, que se desdobra em administrativa e normativa secundária, acompanha a exploração: **quem disciplina a operação cotidiana do serviço é o ente que o explora**. No caso das apostas de quota fixa, a União, por meio do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Prêmios e Apostas.

Em conformidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a União Federal explorou sua competência ao editar as Lei nº 13.756 de 2018 e nº 14.790 de 2023. Ainda, o fez num autêntico exemplo de concretização do princípio da deliberação adequada no devido processo legislativo<sup>7</sup>. A atual redação das citadas leis fruto de diversos processos legislativos profundos. Por exemplo, a Lei nº 13.756 de 2018, da forma como se apresenta, é

<sup>7</sup> MELO, Teresa. **Princípio da deliberação adequada ou suficiente**. *Plenário – Revista Jurídica da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, v. 1, n. 2, 2025. Disponível em: <https://revistaplenario.camara.leg.br/index.php/plenario/article/view/112>. Acesso em: 10 maio 2026. ([Revista Plenário](#)).



fruto de substitutivo apresentado na Câmara dos Deputados que combinou a Medida Provisória nº 1.182 de 2023, que recebeu 244 emendas<sup>8</sup>, com o PL 3.626/2023, de iniciativa do Poder Executivo, que recebeu 42 emendas, 21 destaques e 30 diferentes votos e pareceres na Câmara dos Deputados<sup>9</sup>, além de contar com quase 140 emendas no Senado Federal<sup>10</sup>, tendo tramitado por diversas comissões nas duas casas, refletindo as prioridades de política pública deliberadamente escolhidas pelo Congresso Nacional.

Tais diplomas legislativos federais formam o ordenamento legal do setor de apostas de quota fixa, popularmente chamado de *Bets*. Mais que isso, tal enquadramento possibilitou que o Ministério da Fazenda, em parceria com o Ministério do Esporte, editasse uma das regulações de *igaming* mais avançadas do mundo, criando um dos maiores e mais bem desenvolvidos mercados regulados desse setor.

Na absoluta contramão deste movimento público, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, de forma precoce, imatura e sem os necessários debates para dispor de um mercado complexo e hiper conectado como este, editou o diploma legislativo gaúcho ora atacado. O movimento da Lei Estadual nº 16.508/2026 foi no sentido de disciplinar restritivamente a atividade dos agentes econômicos, sem ser nem o ente legislador competente, nem o ente delegante, tampouco o ente regulador da modalidade. Aliás, a posição deste Estado como alheio ao setor afetado fica ainda mais evidente quando se

---

<sup>8</sup> CONGRESSO NACIONAL. **Medida Provisória nº 1182, de 2023: regulamentação das apostas de quota fixa.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2023. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/158825>. Acesso em: 4 maio 2026.

<sup>9</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 3626/2023.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [s.d.]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2374400>. Acesso em: 4 maio 2026.

<sup>10</sup> Agência Senado. Regulamentação de apostas esportivas de quota fixa segue para o Plenário. Senado Notícias, 22 nov. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/11/22/regulamentacao-de-apostas-esportivas-de-quota-fixa-segue-para-o-plenario>.



constata que o Rio Grande do Sul ainda não explora a modalidade de apostas de quota fixa.<sup>11</sup>

**Diante disso, o parlamento gaúcho edita lei de baixa densidade teórica e qualidade, em violação à competência federal, sobre mercado que o Estado não explora, criando repugnante situação de desigualdade material para a) a atuação das empresas federais de apostas de quota fixa na comparação entre demais estados da federação e b) a própria atuação das empresas federais de aposta de quota fixa na comparação com empresas estaduais de apostas de quota fixa, visto que a lei direciona seus deveres apenas à licença federal**<sup>12</sup>.

Tal ponto viola jurisprudência da Corte Constitucional pátria. Na ADI 7640, ao examinar dispositivo acrescido pela Lei nº 14.790/2023, esta Corte Constitucional reconheceu o caráter unitário do regime federal de exploração das apostas de quota fixa. Assentou que a União, mesmo no exercício de sua competência legislativa privativa, “não pode instituir tratamento diferenciado entre os entes federativos”. Em ângulo simétrico, tampouco os entes subnacionais poderiam instituir, apenas em sua jurisdição, tratamento diferenciado ao que a União estabeleceu para os particulares autorizados à atuação nacional.

---

<sup>11</sup> O Governo do Estado do Rio Grande do Sul informou a realização de audiência pública, em 26 de janeiro de 2026, no âmbito do processo de concessão dos serviços lotéricos estaduais, evidenciando que a exploração da modalidade ainda se encontra em fase de estruturação regulatória. RIO GRANDE DO SUL. Governo realiza audiência pública sobre a concessão dos serviços lotéricos do RS. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/governo-realiza-audiencia-publica-sobre-a-concessao-dos-servicos-lotericos-do-rs>. Acesso em: 12 maio 2026.

<sup>12</sup> Inteligência do art. 2º combinado com o art. 13, que determinam: “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”, ou seja, sem citar os diplomas legislativos estaduais que amparam licenças estaduais e, ainda mais, “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”, uma vez que as empresas estaduais não pode atuar no Rio Grande do Sul, mas podem fazer publicidade e propaganda..



Diante disso, a autora entende que a Lei gaúcha nº 16.508 de 2026 viola o art. 22, XX, da Constituição Federal ao dispor sobre a atividade de sistemas de consórcios e sorteios, no específico da modalidade lotérica de aposta de quota fixa. A violação do artigo constitucional é ilustrada pela contradição com as legislações federais – Leis nº 13.756 de 2018 e nº 14.790 de 2023–, com o julgado na ADI nº 7640 desta Egrégia Corte Suprema e, por fim, ao criar desigualdade material para a) a atuação das empresas federais na comparação com os demais estados da federação e b) a atuação das empresas federais na comparação com empresas estaduais, visto que a lei direciona seus deveres apenas à licença federal. Com efeito, requer-se a declaração de inconstitucionalidade formal da integralidade do diploma atacado.<sup>13</sup>

#### **IV.2. Da usurpação da competência privativa da União para legislar sobre propaganda comercial (CRFB, art. 22, XXIX)**

A Constituição Federal, em seu art. 22, XXIX, atribui à União competência privativa para legislar sobre propaganda comercial. No caso, essa reserva foi violada, pois a lei impugnada já em seu art. 1º prevê:

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.

---

<sup>13</sup>À época da edição da Lei Estadual nº 16.508/2026, o Estado do Rio Grande do Sul ainda se encontrava em fase de estruturação da exploração dos serviços lotéricos estaduais, submetendo o modelo à consulta e audiência públicas prévias à realização do futuro leilão de concessão. No mesmo contexto, o próprio Governo estadual afirmou que a modalidade de apostas esportivas de quota fixa ("bets") não seria incluída "neste momento", para que a matéria pudesse ser "mais discutida e amadurecida". RIO GRANDE DO SUL. Governador Eduardo Leite anuncia envio de projeto de lei à Assembleia Legislativa para regulamentar a loteria estadual. Disponível em:

<https://estado.rs.gov.br/governador-eduardo-leite-anuncia-envio-de-projeto-de-lei-a-assembleia-legislativa-para-regulamentar-a-loteria-estadual>. Acesso em: 12 maio 2026.



Logo, a norma estadual invade a competência privativa da União ao disciplinar a atividade publicitária, valendo-se do falso pretexto de proteção ao consumidor, da infância e da juventude, bem como de prevenção ao jogo patológico e ao superendividamento. Tal expediente não legitima a atuação legislativa fora dos limites constitucionalmente fixados, tampouco afasta o vício de origem, consistente na inequívoca usurpação de competência privativa, o que conduz, por si só, à inconstitucionalidade formal da norma.

Assim, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, é firme nesse reconhecimento. Na ADI 2.815<sup>14</sup>, o Plenário declarou inconstitucional lei do Estado de Santa Catarina que vedava a veiculação, em jornais e revistas, de anúncios comerciais com fotos de natureza erótica ou pornográfica, por violação ao art. 22, XXIX, da CF/88.

Já na ADI 4.761<sup>15</sup>, de relatoria do Min. Roberto Barroso, declarou-se inconstitucional lei paranaense que impunha às operadoras de telefonia celular e aos fabricantes de aparelhos a obrigação de incluir advertência sobre os riscos do uso excessivo do celular em sua propaganda, igualmente por violação à competência privativa da União.

Do mesmo modo, em caso ainda mais próximo ao presente, ao declarar a inconstitucionalidade de lei catarinense que proibia a propaganda de medicamentos e similares nos meios de comunicação estaduais (ADI 5432)<sup>16</sup>, o Min. Dias Toffoli, no voto

---

<sup>14</sup> EMENTA: **Competência legislativa privativa da União: propaganda comercial:** inconstitucionalidade de lei estadual que veda, em anúncios comerciais, fotos de natureza erótica ou pornográfica (STF, ADI 2815, Min. Relator Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 08/10/2003, DJ 07/11/2003)

<sup>15</sup> 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. (STF, ADI 4761, Min. Relator Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 18/08/2016, DJe 11/11/2016)

<sup>16</sup> 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.** (...) 2. A Lei nº



condutor, assentou que essa reserva privativa à União "*fundamenta-se na necessidade de regramento uniforme sobre o tema em âmbito nacional*" e que a atuação dos Estados na matéria somente seria possível mediante autorização expressa em lei complementar federal, nos termos do parágrafo único do art. 22 da CF/88 — hipótese inexistente no caso em exame.

Diante disso, percebe-se que o diploma legislativo em comento lesa frontalmente o art. 22, XXIX, da Constituição Federal, assim como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto. Inclusive, sustentando a violação em seu próprio art. 1º ao afirmar "*Esta Lei estabelece normas para a veiculação de publicidade, propaganda e patrocínio de plataformas de apostas esportivas de quota fixa ("bets")*".

A incompatibilidade vertical se confirma também no cotejo com a legislação federal vigente. A Lei Federal nº 14.790/2023 já disciplina a matéria, dedicando a Seção II do Capítulo V à publicidade e propaganda das apostas de quota fixa, posteriormente regulamentada pela Portaria SPA/MF nº 1.231/2024. Apesar disso, a lei estadual impugnada passou a regular o tema em termos próprios e, em certos aspectos, divergentes do regime federal.

Com efeito, o art. 3º, inciso I, da norma estadual exige que as peças publicitárias exibam, de forma intercalada, legível e ostensiva, mensagens de alerta contra o jogo descontrolado, com destaque e dimensão mínima equivalente a **15% da área total do**

---

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. (STF, ADI 5432, Min. Relator Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 19/09/2018, DJe 30/11/2018)



**anúncio**, além de determinar que o áudio seja veiculado com o mesmo volume e velocidade da mensagem principal.

Por sua vez, a Portaria regulamentadora estabelece critério distinto ao dispor, em seu art. 13, §1º, que *“As cláusulas de advertência devem ser claras, legíveis e proporcionais ao restante da ação de comunicação e de publicidade e ter um mínimo de **10% (dez por cento) do comprimento ou tamanho do anúncio**, dependendo do tipo de mídia.”*

Para além dessas divergências, há aspectos em que a lei estadual simplesmente reproduz, de forma parcial ou imprecisa, o que a regulamentação federal já disciplinava, evidenciando, em qualquer caso, a invasão do espaço normativo reservado à União:

Tema	Lei 16.508/2026 (RS)	Portaria SPA/MF nº 1.231/2024
Patrocínio esportivo	Art. 8º, I: limita a exposição de marca em uniformes à simples identificação, vedando mensagens de incentivo ao jogo	Sem disposição equivalente — o art. 12 disciplina comunicação publicitária em geral, sem tratar especificamente de patrocínio esportivo
Restrições geográficas	Art. 5º, V: veda veiculação nas proximidades de escolas, creches, instituições de ensino e espaços esportivos voltados a menores	Art. 12, IX: veda veiculação em locais de atendimento médico e psicológico, instituições de ensino e locais frequentados por menores
Público infantojuvenil	Art. 5º, II: veda uso de imagem de menores e de personalidades com forte apelo infantojuvenil em canais majoritariamente frequentados por esse público	Art. 12, XVIII: veda uso de imagens de crianças e adolescentes e elementos apelativos a menores
Cláusula de advertência	Art. 3º, c: exige a frase específica "A participação de menores de 18 (dezoito) anos é proibida"	Art. 13, I: admite, alternativamente, o símbolo "18+" ou o aviso "proibido para menores de 18 anos"



<b>Tema</b>	<b>Lei 16.508/2026 (RS)</b>	<b>Portaria SPA/MF nº 1.231/2024</b>
Responsabilidade dos intermediários	Art. 9º, III: responsabiliza solidariamente provedores de conexão e de aplicações após notificação da autoridade estadual	Art. 20, §5º: restringe a obrigação a provedores de aplicações de internet, condicionada à notificação da Secretaria de Prêmios e Apostas do MF

O quadro acima demonstra, portanto, que a lei estadual contraria, sobrepõe e, em alguns momentos, simplesmente empobrece o regime federal e, além disso, invade espaços que a União deliberadamente estruturou nos limites que considerou adequados, escolha normativa que vincula os demais entes federativos e não pode ser afastada por iniciativa legislativa estadual. Ao editar a Lei Federal nº 14.790/2023, o Congresso Nacional exerceu sua competência privativa e estabeleceu o marco regulatório da publicidade das apostas de quota fixa, esgotando o espaço para atuação supletiva dos Estados.

Ademais, a legislação federal já instituiu um regime protetivo suficiente, voltado à conscientização dos usuários e à tutela de grupos vulneráveis, de modo que a intervenção estadual não agrega proteção efetiva. Assim, ao pretender inovar, seja ampliando, seja apenas divergindo do modelo federal, a Lei Estadual nº 16.508/2026 acaba por usurpar competência que a Constituição não lhe atribuiu, incorrendo, portanto, em inequívoca inconstitucionalidade formal.

#### **IV.3. Da usurpação da competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão (CRFB, art. 22, IV)**

A norma impugnada igualmente afronta a repartição constitucional de competências ao avançar sobre matéria reservada à competência privativa da União para legislar sobre telecomunicações e radiodifusão.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão.



A controvérsia constitucional decorre do fato de que a norma impugnada ultrapassa o estabelecimento de limites de proteção ao consumidor e passa a disciplinar diretamente a forma de circulação, veiculação, remoção e controle de conteúdo audiovisual e digital, incidindo sobre aspectos operacionais próprios de serviços submetidos à regulação federal. Nesse sentido, dispõem os dispositivos impugnados:

Art. 5º É vedada a veiculação de publicidade de plataformas "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;

[...]

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;

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

I - televisão aberta e por assinatura: das 21h às 6h;

II - "streaming" e vídeo sob demanda: das 21h às 6h;

III - rádio: das 21h às 6h;

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

[...]

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.

A leitura desses comandos evidencia que a legislação estadual ultrapassa a definição de parâmetros materiais para a atividade publicitária e ingressa diretamente na disciplina técnica e operacional dos meios de transmissão e circulação de conteúdo.



Os arts. 5º e 6º vedam modalidades específicas de comunicação publicitária durante transmissões ao vivo e impõem faixas horárias obrigatórias para sua veiculação em televisão, rádio e plataformas digitais. Tais restrições interferem diretamente na difusão de conteúdo audiovisual, pois exigem segmentação territorial, filtragem informacional e ajustes na programação e na comercialização de espaços publicitários por agentes submetidos à regulação federal.

A mesma lógica se verifica nos arts. 7º e 9º. Ao autorizar o bloqueio de sítios eletrônicos e impor a remoção de conteúdo sob pena de responsabilização de meios de comunicação, provedores e aplicações de internet, a norma estadual cria mecanismo local de controle sobre a circulação de conteúdo digital. Seus efeitos ultrapassam os limites territoriais do Estado e alcançam rede nacionalmente articulada de transmissão e disponibilização de informações.

O Supremo Tribunal Federal possui orientação firme e reiterada no sentido de que os entes subnacionais não podem instituir disciplina normativa que interfira no núcleo regulatório de serviços submetidos à competência privativa da União. No julgamento da ADI 5.575<sup>18</sup>, por exemplo, o Supremo declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 10.513/2015 do Estado da Paraíba que obrigava empresas de telefonia a exibir mensagens informativas específicas durante a realização de chamadas telefônicas. Na ocasião, assentou-se que a

---

<sup>18</sup> 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. [...] 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. [...] 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. (ADI 5575, Rel. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. em 25/10/2018, DJe em 07/11/2018)



imposição de deveres técnicos diretamente relacionados à forma de prestação do serviço configura invasão da competência privativa da União, por interferir em aspecto operacional inserido no regime jurídico federal do setor.

Em igual direção, no julgamento da ADI 3.877,<sup>19</sup> o Supremo afastou norma distrital que vedava a cobrança pela instalação e utilização de pontos adicionais de televisão por assinatura. O fundamento central do precedente reside precisamente na afirmação de que a competência concorrente em matéria consumerista não alcança a disciplina jurídica da prestação de serviços de telecomunicações, especialmente quando a legislação local interfere na modelagem operacional e econômica do serviço regulado em âmbito nacional. Assentou-se, naquele caso, que a tentativa de reconfiguração local das condições de prestação de serviço constitucionalmente submetido à regulação federal configura usurpação direta da competência normativa privativa da União.

A mesma lógica se aplica a hipóteses em que a legislação local pretende disciplinar a circulação de conteúdo em meios de comunicação submetidos a regime jurídico federal. Na ADI 5.432<sup>20</sup>, ao declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 16.751/2015 de Santa Catarina que

---

<sup>19</sup> 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) [...].** 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 [...]. 5. Pedido julgado procedente. (ADI 3877, Rel. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. em 09/09/2024, DJe de 13/11/2024)

<sup>20</sup> 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 [...]. 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



vedava propaganda de medicamentos em meios sonoros, audiovisuais e escritos, a corte reafirmou que restrições dessa natureza não podem ser fragmentadas entre os entes federativos. Nesse sentido, destacou o Ministro Relator Dias Toffoli em seu voto na referida ADI:

“Apenas excepcionalmente os Estados poderão legislar acerca dos temas previstos no art. 22 da Constituição Federal, tão somente em relação a questões específicas relativas a tais temas e desde que haja delegação mediante lei complementar federal (parágrafo único do art. 22). Essa sistemática evita a superveniência de legislações contraditórias nos diferentes Estados da federação acerca de temas que, por sua natureza, merecem tratamento uniforme no país.”

Portanto, a Lei nº 16.508/2026 institui disciplina própria sobre telecomunicações e radiodifusão, em usurpação da competência privativa da União, o que configura vício formal insanável e impõe a declaração de inconstitucionalidade da lei.

#### **IV.4. Da usurpação da competência privativa da União para legislar sobre responsabilidade civil (CRFB, art. 22, I)**

A Lei nº 16.508/2026 avança, igualmente, sobre esfera normativa reservada à União, ao dispor sobre matéria de direito civil e comercial, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

I – **direito civil, comercial**, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho.

---

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, Rel.Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. em 19/09/2018, DJe de 03/12/2018)



A invasão de competência evidencia-se porque o diploma estadual 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. A violação revela-se de forma expressa no art. 9º:

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.

O dispositivo institui hipótese autônoma de responsabilidade solidária entre particulares, alcançando agentes privados diversos e vinculando-os ao cumprimento de obrigações definidas pela legislação estadual. Tal previsão extrapola o campo sancionatório-administrativo e ingressa diretamente na disciplina do regime jurídico das obrigações.

A mesma conclusão se impõe quanto ao art. 10 da norma impugnada:

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.

A norma vincula o descumprimento de deveres específicos de monitoramento e remoção à responsabilização civil e, com isso, redefine os pressupostos de imputação de responsabilidade entre particulares, além de estabelecer regime jurídico próprio aplicável a plataformas digitais e a demais agentes econômicos. Cuida-se, novamente, de disciplina inserida no âmbito do direito civil, insuscetível de regulamentação por legislação estadual.



A inconstitucionalidade manifesta-se, ainda, nos artigos 5, inciso I, e 14 da norma impugnada:

Art. 5º É vedada a veiculação de publicidade de plataformas "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;

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.

O art. 5º, inciso I, condiciona a possibilidade de veiculação publicitária ao tipo de relação contratual existente entre operadores, entidades esportivas e organizadores de eventos. A norma define quais relações negociais autorizam a exploração publicitária em arenas e espetáculos esportivos e, com isso, interfere diretamente na execução de contratos privados de patrocínio, cessão de direitos publicitários, *naming rights* e exploração econômica de espaços destinados à veiculação comercial.

O art. 14 segue a mesma lógica ao determinar a readequação compulsória de contratos empresariais regularmente celebrados. A imposição obriga agentes privados a revisar ajustes negociais em curso e modifica, por determinação legislativa estadual, os efeitos jurídicos e econômicos de relações contratuais já constituídas.

Embora a norma impugnada invoque finalidade de proteção ao consumidor, conforme expressamente consignado em seu art. 1º<sup>21</sup>, tal fundamento não autoriza a

---

<sup>21</sup> 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.



disciplina de relações obrigacionais e contratuais entre particulares. O 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, matéria inserida no âmbito do direito civil e comercial e sujeita à competência privativa da União.

Essa compreensão foi expressamente afirmada no julgamento da ADI 4.090<sup>22</sup>, em que o Plenário declarou a inconstitucionalidade da Lei 4.083/2008 do Distrito Federal que vedava a cobrança de taxa pela emissão de carnês de pagamento ou boletos bancários. Na ocasião, a Corte concluiu que a justificativa consumerista não afastava a invasão da competência da União, uma vez que a norma interferia diretamente na disciplina das relações contratuais privadas, invadindo matéria reservada à União.

A mesma diretriz foi reiterada no julgamento da ADI 4.228<sup>23</sup>, em que o Tribunal declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 4.132/2008 do Distrito Federal que exigia a apresentação de documento de identidade com foto em operações realizadas com cartão de

---

<sup>22</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4.083/2008 DO DISTRITO FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL (ARTIGO 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE EM SEDE DE DIREITO DO CONSUMIDOR (ARTIGO 24, V E VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL) NÃO AUTORIZA OS ESTADOS MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL A DISCIPLINAREM RELAÇÕES CONTRATUAIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. [...] 2. In casu, a Lei 4.083/2008 do Distrito Federal, ao proibir determinadas pessoas jurídicas de cobrarem taxa por emissão de carnê de pagamento ou boleto bancário de cobrança, interferiu em relações contratuais, pois vedou o repasse de custos relativos à viabilização de determinada forma de pagamento pelo fornecimento de bens e serviços, matéria que somente poderia ter sido versada em lei federal. [...] (ADI 4090, Rel. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. em 30/08/2019, Dje de 16/09/2019)

<sup>23</sup> CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 4.132/2008 DO DISTRITO FEDERAL. SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 22, I; E 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) [...]. 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. (ADI 4.228, Rel. Alexandre de Moraes, Plenário, Dje de 13/8/2018).



crédito e débito. Embora formalmente apresentada como medida de proteção ao consumidor, a norma criava exigência específica para a realização de transações financeiras corriqueiras, alterando a dinâmica jurídica das relações estabelecidas entre fornecedores, instituições financeiras e consumidores. O Tribunal concluiu que essa interferência extrapolava o campo da tutela consumerista e avançava sobre matéria própria do direito civil, sujeita à competência legislativa privativa da União.

A lógica dos precedentes aplica-se integralmente ao presente caso. Assim como nas hipóteses examinadas por esta Corte, a Lei nº 16.508/2026, embora editada sob justificativa de tutela consumerista e proteção social, avança sobre o regime jurídico das relações privadas ao instituir hipótese legal de responsabilidade solidária entre particulares, interferir na execução de contratos empresariais e estabelecer pressupostos específicos de responsabilização civil.

#### **V. DOS VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL POR VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL (CRFB, ARTS. 170 E 174)**

Demonstrados os vícios de inconstitucionalidade formal, passa-se à análise material da Lei Estadual nº 16.508/2026. Ainda que afastados todos os vícios formais acima apontados, a norma é materialmente incompatível com os princípios estruturantes da Ordem Econômica Constitucional.

A Constituição de 1988 (re)configurou o papel do Estado brasileiro na Economia. Por essa configuração, a livre iniciativa e a livre concorrência (art. 170, *caput* e IV) deixam de ser direitos de primeira geração para se tornarem fundamentos da Ordem Econômica, oponíveis ao próprio Estado em sua atividade normativa, reguladora e fiscalizadora. A defesa do consumidor (art. 170, V) compartilha dessa estatura principiológica e opera como vetor



finalístico e não como salvo-conduto para intervenções fragmentárias que desorganizem determinado mercado regulado, como ocorre na intervenção legislativa gaúcha.

Há uma razão para a sistematização em torno da moldura da Ordem Econômica Constitucional. Os tópicos a seguir identificam, cada qual, uma fronteira material que a Constituição impôs à intervenção estatal sobre o domínio econômico: a federativa, que protege a coerência do arranjo regulatório nacional, fundada no art. 174, *caput*; a da liberdade empresarial, que deveria conservar um núcleo de decisões comerciais ao particular, ainda que no âmbito da delegação de serviços públicos, forte no art. 170, *caput*; e a da racionalidade técnica, quando se depara com o diagnóstico de que as consequências da norma ou ficam aquém da tutela jurídica pretendida, ou contrariam a sua finalidade protetiva, sustentado pelo princípio da razoabilidade e pelo art. 175, §ú, IV, todos da Lei Maior. Como se passa a ver, a Lei Estadual nº 16.508/2026 *cruzou* as três fronteiras.

Cabe questionar, desde já, o fundamento jurídico-constitucional em que a lei gaúcha teria se amparado. **A justificativa do Projeto de Lei nº 408/2025 invocou a competência concorrente em matéria de proteção ao consumidor (art. 24, V e VIII, c/c art. 5º, XXXII, da CRFB) como fundamento suficiente para legitimar a integralidade do regime introduzido.** Sucede que esse enquadramento, de índole formal e meramente discursiva, não corresponde ao sentido e ao alcance dos dispositivos da Lei Estadual nº 16.508/2026.

A proteção do consumidor é um regime jurídico que opera sobre o vínculo entre o fornecedor e o adquirente, vocacionado a equalizar a hipossuficiência deste último. Considerando que a hipossuficiência vem aliada à assimetria informacional, as missões desse microsistema incluem garantias contra cláusulas abusivas, publicidade enganosa, vícios de informação e de consentimento, defeitos de produto e correlatos. Sua sede é o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), e as suas técnicas são as da disciplina contratual e da responsabilidade pós-consumo.



A regulação econômica é um regime jurídico distinto. Opera não sobre a relação contratual, mas sobre a organização da atividade econômica. Define **(i)** quem pode entrar no mercado, **(ii)** sob quais requisitos de habilitação, **(iii)** com que estrutura societária, **(iv)** com que arquitetura tecnológica, **(v)** com que modelo de remuneração, **(vi)** com quais obrigações e **(vii)** sob quais mecanismos de monitoramento. No caso das apostas de quota fixa, seu marco é composto pela Lei nº 14.790/2023 e o conjunto de portarias da SPA/MF que dela decorrem. A finalidade da regulação econômica não é equilibrar uma relação contratual concreta; é estruturar o próprio mercado em que essas relações ocorrerão.<sup>24</sup>

Justamente nesse sentido, a Lei do Rio Grande do Sul nº 16.508 de 2026 integralmente invade legítimo espaço normativo – cumulando as já exercidas competências legislativa e administrativa - constitucional da União Federal. Com o objetivo de organizar a exposição de argumentos constitucionais a favor dessa tese geral, explica-se o percurso dialógico que será desenvolvido.

Primeiro, expõe-se como a Lei gaúcha, ora atacada, desrespeita e invade as normas federais já criadas, promovendo assimetria e desorganização na regulação e na exploração econômica do setor em tela, com isso, violando o princípio da igualdade material, previsto no art. 5º, *caput*, e o art. 170, *caput*, e art. 174, *caput*. Segundo, ao criar regras de publicidade assimétricas e míopes, o diploma estadual promove a formação de oligopólios, prejudicando a concorrência justa entre os agentes autorizados, lesando o art. 170, IV. Ainda, a lei em tela cria incentivos perversos para a canalização dos consumidores para o mercado clandestino, indo na contramão da agenda regulatória federal, afetando negativamente a estratégia nacional, o que contraria os arts. 174, *caput*, e o 175, parágrafo único, IV; todos da Constituição Federal.

---

<sup>24</sup> Vide SCHIRATO, Vitor Rhein. **Concorrência na prestação dos serviços públicos e seus limites**. *Revista de Direito Público da Economia (RDPE)*, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 217-230, jul./set. 2020, p. 225.



### **V.1. Do desrespeito ao arranjo jurídico federal de organização da exploração, autorizada pela União, das apostas de quota fixa**

O resgate histórico da regulamentação de jogos, loterias e sorteios no Brasil revela um caminho *tortuoso*, com permissivos legais em 1932, 1941 e 1967. Não obstante, o modelo de autorização, eleito pela Lei nº 13.756/2018, mostra-se o mais adequado ao paradigma inaugurado pela Constituição de 1988 para a exploração desse segmento das modalidades lotéricas.

O ordenamento pátrio concebe a autorização, arranjo no qual a prestação de serviços de interesse geral é mantida sob concorrência. E as características das apostas de quota fixa são congruentes com essa forma de delegação. Isso porque se trata de uma atividade econômica **(i)** em que a competição não prejudica a viabilidade econômica das operações, como é o caso de monopólios naturais, e **(ii)** em que a pluralidade da oferta atende aos interesses dos usuários, que buscam diferentes padrões de serviço sob os mais diversos preços.

A escolha do Congresso Nacional pela autorização operou em duas frentes simultâneas. De um lado, afastou-se da proibição total, que apenas perpetuaria a canalização dos apostadores para o mercado ilegal, em meio a uma profusão de plataformas que operam sem fiscalização. De outro lado, o legislador também não aderiu à disponibilização no livre mercado, situação que favoreceria o descompromisso com salvaguardas mínimas. A figura da **autorização** representa o ponto de equilíbrio entre essas duas alternativas e materializa, no setor de apostas, o **desenho do art. 174** da Constituição.

Lei e portarias federais formam, em conjunto, um sistema setorial. Cada peça da regulação federal densifica a moldura legal, e o conjunto opera com coerência interna para alcançar os objetivos do regime de autorização. Quando a doutrina contemporânea descreve



o resultado desse encadeamento, fala em **sistematicidade**,<sup>25</sup> exatamente a qualidade que a Lei do RS desorganiza ao se inserir transversalmente nesse arranjo.

A norma local aqui impugnada contraria, diretamente, o regime federal. A título de exemplo, o **art. 3º, inciso I, da Lei Estadual nº 16.508/2026** exige que as peças publicitárias exibam, de forma intercalada, legível e ostensiva, mensagens de alerta contra o jogo descontrolado, com destaque e dimensão mínima equivalente a 15% da área total do anúncio, além de determinar que o áudio seja veiculado com o mesmo volume e velocidade da mensagem principal.

A Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, por sua vez, estabelece critério distinto. Em seu art. 13, § 1º, dispõe que *“as cláusulas de advertência devem ser claras, legíveis e proporcionais ao restante da ação de comunicação e de publicidade e ter um mínimo de 10% (dez por cento) do comprimento ou tamanho do anúncio, dependendo do tipo de mídia”*.

A regra federal opera por **proporcionalidade** calibrada ao tipo de mídia.<sup>26</sup> A estadual fixa patamar quantitativo mais elevado e ainda determina equiparação técnica de volume e velocidade na veiculação sonora, condição que vai além do padrão federal e se projeta sobre peças audiovisuais. Ilustra-se, em concreto, a substituição da ponderação realizada pelo regulador setorial por outra, formulada pelo legislador estadual.

Quando o legislador federal, no exercício de sua competência privativa, faz a ponderação entre os elementos que conduzem à solução proporcional na conformação do mercado, essa ponderação opera como **pré-decisão vinculante para os entes subnacionais**. A doutrina designa o fenômeno como pré-ponderação legislativa: a lei, em vez de deixar

---

<sup>25</sup> Vide GUERRA, Sérgio. **Discricionariedade, regulação e reflexividade**: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 192.

<sup>26</sup> O piso fixado pela SPA/MF, de 10% em relação ao tamanho do anúncio e variável conforme o tipo de mídia, é, por sua própria estrutura, adaptável à **heterogeneidade dos suportes**, sejam smartphones, tablets ou monitores de diferentes resoluções. Trata-se de uma escolha normativa que acomoda a diversidade tecnológica do ambiente digital, sem engessar o design das interfaces



abertas todas as variáveis para decisão administrativa caso a caso, antecipa o arranjo e fixa os parâmetros centrais do mercado.<sup>27</sup> A Lei nº 14.790/2023 e o conjunto das portarias da SPA/MF realizam, em relação às apostas de quota fixa, exatamente essa pré-ponderação — equilibrando proteção do apostador, viabilidade econômica do regime de autorização e prevenção à expansão do mercado ilegal.

A Lei Estadual nº 16.508/2026 não dialoga com essa pré-ponderação. Pretende substituí-la, em *extrapolação* que a Constituição não admite. Como bem diagnostica o Professor Vitor Rhein Schirato, “a escolha pública (legislativa ou administrativa) de formatação de um mercado em que há um serviço público deverá guardar estritíssima proporcionalidade entre o quanto de restrição é imposta à livre iniciativa e a finalidade buscada pelo serviço público a ser prestado”.<sup>28</sup> E essa escolha, uma vez feita pelo ente competente, não pode ser refeita por outro.

À luz dessa moldura, examina-se mais um dispositivo da Lei nº 16.508/2026, que, nitidamente, expõe o desencaixe entre a pretensão estadual e a arquitetura federal. O art. 11, V e VI, da Lei impugnada prevê, como sanções, a “suspensão temporária da autorização estadual para atuação no Estado” e o “cancelamento da inscrição estadual”. A formulação revela, em grau máximo, a confusão dos planos de eficácia.

Dado que o Estado do Rio Grande do Sul não criou autorização estadual para a exploração de apostas de quota fixa, também não exerceu, na Lei impugnada, qualquer competência administrativa para a instituição de loteria estadual da modalidade. A “autorização estadual” referida pelo dispositivo simplesmente não existe como título habilitante autônomo. O que existe — e o que o legislador estadual acaba, na prática, por

---

<sup>27</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein. Concorrência na prestação dos serviços públicos e seus limites. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 217-230, jul./set. 2020, p. 229.

<sup>28</sup> *Idem*.



atingir — é a autorização federal concedida pelo Ministério da Fazenda, nos termos do art. 5º da Lei nº 14.790/2023.

A esse desencaixe estrutural soma-se uma incoerência interna que o reforça. A Lei nº 16.508/2026 **recorta uma única modalidade lotérica reconhecida pela União**, as apostas de quota fixa, e a submete a um regime restritivo, deixando intocadas as demais modalidades igualmente reconhecidas pelo art. 14, § 1º, da Lei nº 13.756/2018. A justificativa do PL nº 408/2025 invoca finalidades genéricas, quais sejam, a banalização da atividade, a proteção infantojuvenil e o prevenção do endividamento.

Há um ônus de justificação elevado, a exigir que as restrições encontrassem suporte em elementos empíricos que indiquem sua adequação e necessidade. A Lei Estadual nº 16.508 não atende a esse ônus — não porque a equivalência material entre as apostas de quota fixa e as demais modalidades seja impositiva, mas porque, havendo ou não diferenças entre elas, o legislador estadual jamais articulou a fundamentação do recorte que produziu. Trata-se de **discrímen sem justificativa expressa**, o que evidencia que o legislador gaúcho operou sem o ônus argumentativo que a Constituição lhe impunha.

Com efeito, a Lei estadual nº 16.508 de 2026, ao intervir e se sobrepor equivocadamente no sistema regulatório federal, promovendo assimetria e desorganização da atividade econômica, viola o princípio da igualdade material, forte no art. 5º, *caput*, a livre iniciativa, norma do art. 170, *caput*, e o Direito-dever da União Federal de sistematizar e regular racionalmente esse setor econômico, no art. 174, *caput*, todos da Constituição Federal.

## **V.2. Da intervenção da Lei Estadual sobre a margem de conformação empresarial dos detentores de autorização federal**

Tendo-se demonstrado que o legislador gaúcho operou fora do arranjo jurídico federal de exploração das apostas de quota fixa, examina-se, agora, outra fronteira material



da Ordem Econômica Constitucional. A Constituição de 1988, ao prever no art. 170, a **livre iniciativa** como fundamento da Ordem Econômica e a **livre concorrência** como princípio que a rege, instituiu vetores que operam não apenas como diretrizes positivas para a organização do mercado, mas também como limites materiais à intervenção estatal sobre os agentes econômicos, inclusive sobre aqueles que ocupam a posição de delegatários de serviços públicos.

Esses limites materiais reservam ao agente econômico privado um espaço de decisão quanto à configuração do seu negócio. Isso, porque a Constituição de 1988 é compromissória. Institui simultaneamente a livre iniciativa e o catálogo de finalidades sociais que a Ordem Econômica deve realizar. Para conciliá-los, a Carta de 1988 não trata a concorrência como valor em si, mas como instrumento para a realização das finalidades materiais no setor regulado. Como afirma o Professor Alexandre Aragão, *“a concorrência não é um valor em si, constituindo, outrossim, um instrumento da realização mais perfeita possível dos objetivos dos serviços públicos”*.<sup>29</sup>

Consoante expõe o Professor Alexandre Aragão, se os atores privados estão exercendo as atividades em grau satisfatório de conformidade com o regime regulatório vigente; então, o Estado deve abster-se de intensificar a intervenção. Trata-se do **princípio da subsidiariedade aplicado ao Direito Econômico**.<sup>30</sup> Como a Proponente demonstrou, com alguns exemplos em quadro comparativo, os operadores autorizados pela União estão sujeitos a um conjunto de deveres que visam à proteção do consumidor e da infância, bem como à prevenção do jogo patológico.

---

<sup>29</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Serviços públicos e concorrência. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 233, p. 311-371, jul./set. 2003, p. 323.

<sup>30</sup> Nesse sentido, ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da proporcionalidade no direito econômico. *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 55, p. 137-178, 2002, p. 152. O princípio da subsidiariedade poderia, inclusive, apontar para a desnecessidade da superposição dos regimes estadual e federal; ou seja, questionar qual seria a eficácia da reprodução das normas regulatórias.



Sucedem que a Lei Estadual nº 16.508/2026 estabelece obrigações as quais avançam sobremaneira às capacidades logísticas e às oportunidades comerciais da empresa de apostas. O cenário é de violação à concorrência desejável no mercado regulado, em afronta ao art. 170, *caput* e IV. Padece desse vício o já mencionado art. 5º, I, da Lei nº 16.508/2026.

Ao instituir que apenas a empresa patrocinadora oficial do evento, do estádio ou de uma das equipes pode exibir suas peças publicitárias no local de prática desportivas, o dispositivo não regula a publicidade em si — admite-a —, mas a condiciona à existência de uma relação contratual oficial específica entre o operador e a entidade desportiva ou a entidade organizadora ou o clube. O comando é, em verdade, **vedação à publicidade do operador que não tenha celebrado o contrato de patrocínio oficial**.

Tem-se uma **assimetria de acesso indissociável do porte econômico**. Antes da promulgação da lei, uma empresa de apostas de menor porte bem poderia arcar com os custos do espaço publicitário em partidas determinadas, conforme sua capacidade econômico-financeira. Agora, a restrição legal requer a celebração de contrato duradouro, com aporte financeiro substancial. Com mais gravidade, na hipótese de serem 4 (quatro) patrocinadores — um da competição, um do estádio (e.g., *naming rights*) e um cada time em campo —, a restrição sobre a concorrência é tamanha que se assemelha a uma espécie de oligopólio. Por exemplo, existem aproximadamente 80 empresas autorizadas para explorar em nível nacional a modalidade lotérica de apostas de quota fixa, contudo, apenas 12 empresas possuem *naming rights* de competições de futebol relevantes ou patrocínios de times da série A, que são justamente a maiores<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> BOSCATO, Victor. Brasileirão 2026 tem 12 clubes com patrocínio master de bets. Poder 360. 28/01/2026. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-sportsmkt/brasileirao-2026-tem-12-clubes-com-patrocínio-master-de-bets/>. Acesso em 11.05.2026.



No exercício da competência privativa prevista no art. 22, XX, determinou-se a exploração das apostas de quota fixa **em ambiente concorrencial, em caráter oneroso e sem limite do número de autorizações**. É dizer: o art. 29, § 2º, da Lei nº 13.756/2018, atualmente com a redação da Lei nº 14.790/2023, instituiu o modo pelo qual a União decidiu realizar as finalidades públicas do regime. Enquanto o Congresso elegeu a pluralidade de operadores autorizados, em condições de competitividade efetiva, como modo de realização das finalidades públicas, a restrição estadual produz, na prática, distorções no núcleo da livre concorrência (art. 170, IV) — isso, sob a alegada consagração da proteção ao consumidor.

Tal reserva de mercado, criada pelo art. 5º da legislação gaúcha, viola a livre iniciativa e a livre concorrência, as regras regulatórias federais e promove a formação de oligopólio no setor, o que é materialmente inconstitucional. Com efeito, trata-se de violação direta ao art. 170, *caput* e IV, da Constituição Federal.

### **V.3. Dos efeitos adversos da Lei Estadual nº 16.508/2026 quanto ao combate do mercado ilegal de apostas**

Examina-se, agora, terceira fronteira material da Ordem Econômica Constitucional. A Lei Estadual nº 16.508/2026, ainda que se afirme dirigida à proteção do consumidor e à mitigação do jogo patológico, produz, na realidade prática do setor regulado, efeitos adversos aos seus propósitos declarados. A **restrição à publicidade lícita das operadoras autorizadas pela União** afeta a **canalização**<sup>32</sup>, isto é, o fenômeno de adesão dos cidadãos à oferta de apostas por empresas devidamente habilitadas e, principalmente, fiscalizadas.

O ponto de partida é factual. No Brasil, estima-se que 51% do mercado de apostas esportivas opere atualmente na clandestinidade, com faturamento duas vezes maior que o das operadoras lícitas, projetando-se que essa fatia possa alcançar até 74% no terceiro

---

<sup>32</sup> LORENZONI, P. C. GOVERNANÇA DIGITAL E A LEI Nº 13.756 DE 2018: DESAFIOS E PROPOSTAS PARA A REGULACÃO. Apresentado no XI Fórum Jurídico de Lisboa.



trimestre de 2026.<sup>33</sup> O dado dialoga com pesquisa do Instituto Locomotiva, que apurou que **78% dos apostadores brasileiros têm dificuldade em distinguir sites regulamentados de irregulares e que 46% deles já depositaram recursos em plataformas clandestinas.**<sup>34</sup> A magnitude do desafio regulatório é reforçada pelos esforços de contenção do Estado: somente no primeiro semestre de 2025, o Ministério da Fazenda bloqueou 15 mil sites ilegais.<sup>35</sup> No fim de 2025, atingiu-se o impressionante patamar de 25 mil sites ilegais bloqueados<sup>36</sup>, o que foi feito com o suporte da Associação autora, conforme ACT nº 04/2025, entre ANJL, SPA/MF e ANATEL. O combate ao mercado clandestino é, portanto, problema concreto e em curso.

A publicidade do operador autorizado, nesse contexto de consolidação do setor, gera **externalidades positivas para além da atração comercial.** Atua como mecanismo de canalização: permite ao apostador identificar quem está submetido ao regime federal de habilitação, fiscalização e responsabilização; e, por contraste, distinguir o operador autorizado da plataforma clandestina. A **experiência internacional** confirma o diagnóstico.

---

<sup>33</sup> ESFERA BRASIL. O dilema das bets: a regulação que fortalece o mercado ilegal. fev. 2026. Disponível em: [https://esferabrasil.com.br/aconteceu\\_na\\_esfera/o-dilema-das-bets-a-regulacao-que-fortalece-o-mercado-ilegal/](https://esferabrasil.com.br/aconteceu_na_esfera/o-dilema-das-bets-a-regulacao-que-fortalece-o-mercado-ilegal/). Acesso em: 12 maio 2026.

<sup>34</sup> INSTITUTO LOCOMOTIVA. Incidência de Apostas Ilegais no Brasil, jun. 2025. Disponível em: <https://ilocomotiva.com.br/estudos/mercado-ilegal-apostas-brasil-2025/>. Acesso em: 12 maio 2026.

<sup>35</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. **No primeiro semestre, 17,7 milhões de brasileiros realizaram apostas de quota fixa e ultrapassou-se o total de 15 mil sites ilegais bloqueados.** Brasília, ago. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/no-primeiro-semester-17-7-milhoes-de-brasileiros-realizaram-apostas-de-quota-fixa-e-ultrapassou-se-o-total-de-15-mil-sites-ilegais-bloqueados>. Acesso em: 12 maio 2026.

<sup>36</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. **Em um ano de mercado regulado, SPA registra mais de 25 mil sites ilegais bloqueados.** Brasília, 12 jan. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2026/janeiro/em-um-ano-de-mercado-regulado-spa-registra-mais-de-25-mil-sites-ilegais-bloqueados>. Acesso em: 12 maio 2026.



Levantamento setorial europeu, realizado pelo Betting & Gaming Council,<sup>37</sup> identificou que países como Noruega, Itália, Dinamarca e Espanha registraram aumento do mercado clandestino e elevação das taxas de jogo patológico após a imposição de restrições publicitárias mais severas às operadoras autorizadas. A correlação seria exatamente a inversa daquela que o legislador gaúcho alega buscar: quanto mais restritiva a regulação publicitária do mercado lícito, mais robusto o mercado paralelo, e maiores as probabilidades de danos individuais homogêneos associados ao engajamento problemático com apostas.

A consequência fiscal de eventual movimento pendular, em que os sites ilegais voltariam a ser *top of mind* para novos apostadores, seria direta. A própria Receita Federal divulgou que a arrecadação tributária mensal do setor saltou de R\$ 55 milhões em janeiro de 2025 para R\$ 1,5 bilhão em janeiro de 2026, um crescimento que reflete tanto a maturação do regime federal quanto o fortalecimento da fiscalização tributária. A Lei nº 13.756/2018 estabelece destinação obrigatória dos recursos para áreas constitucionalmente sensíveis, tais como educação básica; segurança pública; esporte; turismo; seguridade social, além de 1% da arrecadação bruta transferida, via DARF, ao Ministério da Saúde.<sup>38</sup>

A vocação da Lei nº 16.508/2026 de restrição à publicidade lícita e o seu *possível ricochete em* indução ao mercado ilegal convergiram a um cenário paradoxal. Sob a alegação de proteger o consumidor gaúcho dos riscos das apostas, o legislador estadual restringe operadoras cuja arrecadação financeira, por destinação obrigatória, o próprio tratamento da ludopatia que pretende combater, direcionando tais apostadores para o mercado ilegal.

---

<sup>37</sup> Governo Federal arrecada R\$ 1,5 bilhão com tributação sobre bets em janeiro. **BNLData**, 24 fev. 2026. Disponível em: <https://bnldata.com.br/receita-federal-bets-arrecadam-r-15-bilhao-em-janeiro-de-2026/> e <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arrecadacao-federal/2026/analise-mensal-jan-2026.pdf/view>. Acesso em: 11 maio 2026.

<sup>38</sup> A Lei Complementar nº 224/2025 elevou, ainda, a alíquota sobre a Receita Bruta de Apostas de 12% para 15%, em escalonamento até 2028, o que tende a ampliar a base arrecadatária nos próximos exercícios. Essa arrecadação não é receita ordinária.



O efeito prático da norma não necessariamente será a redução dos danos sociais associados ao engajamento problemático com apostas. Ante a aplicação conjunta dos arts. 5º e 7º da lei gaúcha, **a menor visibilidade e a menor presença de marca dos operadores autorizados em eventos esportivos e nos horários de maior audiência** — somadas ao consumo massivo de informação via internet — poderia, também, ser gatilho para o redirecionamento de uma parcela dos consumidores a sites clandestinos, que não recolhem tributo, não respondem perante o Estado brasileiro e não submetem o apostador a nenhuma das salvaguardas que a regulação federal estabeleceu.

A norma, em síntese, produz o oposto de seu propósito declarado: *enfraquece o regime que protege e fortalece o que desprotege*. De forma repetitiva, 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. Essa visão míope do Parlamento estadual, em que pese com boas intenções declaradas, interfere no macroplanejamento federal que alia regulação, fiscalização, publicidade e combate ao mercado ilegal. A Constituição não tolera, no plano material da Ordem Econômica, intervenção subnacional que, sob o pretexto de tutela do consumidor, opere contra o próprio mecanismo pelo qual o consumidor é tutelado pela União.

No caso em tela, poderíamos falar, inclusive, em **incentivos perversos**. Na ADI 5.337 (Rel. Min. Luiz Fux), este Supremo Tribunal Federal reputou inconstitucional regime que “gera incentivos perversos” e “efeitos econômicos e sociais perversos que não resistem a uma análise custo-benefício”, por produzir distorções. Trata-se justamente do caso em tela. Com efeito, entende-se que a Lei Estadual nº 16.508/2026 viola a ordem econômica constitucional ao criar incentivos perversos para a formação de oligopólio no setor e direcionar os consumidores ao mercado ilegal, violando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consoante ilustrada pela ADI 5.337.



## VI. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE NA INTERVENÇÃO SOBRE O DOMÍNIO ECONÔMICO

A Ordem Econômica Constitucional não veda a intervenção estatal restritiva sobre a atividade econômica. Submete-a, não obstante, ao crivo da proporcionalidade. A jurisprudência deste Egrégio STF opera essa contenção por meio de um método articulado, cuja aplicação às leis subnacionais restritivas vem sendo refinada de modo coerente ao longo das últimas duas décadas. A Lei Estadual nº 16.508/2026 não resiste a esse exame — e os tópicos a seguir demonstram como a norma falha simultaneamente nas etapas do teste consolidado pela Corte.

O método da proporcionalidade se desdobra em três etapas sequenciais: **(i)** adequação, entendida como aptidão da medida estatal para atingir a finalidade almejada; **(ii)** necessidade, que perquire a existência de meios substitutos menos restritivos para a promoção do mesmo fim; e **(iii)** proporcionalidade em sentido estrito, que impõe a comparação entre os custos e os benefícios da medida restritiva.<sup>39</sup> Esse roteiro é replicado no controle de leis subnacionais restritivas da atividade econômica por precedentes desta Corte

---

<sup>39</sup> “Na dogmática jurídica, o dever de proporcionalidade constitui autêntica pauta de moderação e prudência a orientar toda a atuação do Poder Público [...]. Sua operacionalização é metodologicamente desdobrada em três etapas ou fases: adequação, necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito. Na primeira etapa, a análise de adequação investiga-se a aptidão da medida estatal para atingir a finalidade almejada [...]. Na segunda etapa, a análise da necessidade do ato estatal procede a um contraste entre meios alternativos de promover o fim buscado [...]. Por fim, na última etapa do itinerário metodológico, a proporcionalidade em sentido estrito impõe a comparação dos custos e dos benefícios da medida restritiva.” (Voto do Min. Luiz Fux na ADI 5062, Tribunal Pleno)

Constitucional, entre os quais sobressaem-se a ADI 7.719,<sup>40</sup> o RE 1.254.871<sup>41</sup> e o RE 1.249.715<sup>42</sup>. Em todos, a escolha do legislador estadual foi submetida ao trinômio; em todos, o STF concluiu pela inconstitucionalidade.

A pretensão deduzida não depende da prévia solução de questão meramente infraconstitucional, tampouco se limita a discutir eventual incompatibilidade entre a lei estadual e normas federais ordinárias. O que se sustenta é que a Lei nº 16.508/2026 vulnera diretamente a Constituição Federal, ao usurpar competências legislativas privativas da União e ao impor intervenção desproporcional sobre atividade econômica regulada nacionalmente.

A esse método somam-se duas premissas que estruturam a alocação do ônus argumentativo entre o ente regulador e o particular regulado. A primeira é a prevalência

---

<sup>40</sup> Confirmam-se excertos da ementa.

2. A questão em discussão consiste em saber se é constitucional, diante dos princípios da livre iniciativa e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, norma que obrigue os estabelecimentos comerciais a fornecer embalagens para os produtos neles adquiridos. III. Razões de decidir [...]. 4. Inconstitucionalidade material reconhecida, por violação dos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência. O fornecimento obrigatório e gratuito de embalagens e sacolas não se mostra proporcional e razoável para afastar a garantia da livre iniciativa quando ponderada com o princípio da proteção ao consumidor. **5. Desnecessidade do fornecimento gratuito de sacolas para a promoção do direito do consumidor, pois tal ônus não institui proteção especial em situação de vulnerabilidade na qual a desigualdade entre as partes contratantes justificaria tutela mais favorável ao polo hipossuficiente.** 6. É inadequada a medida para os fins de proteção do consumidor, uma vez que **ela onera o produto adquirido**, constituindo espécie de venda condicionada ao fornecimento de outro produto (venda casada), prática repelida na seara consumerista [...]. Tese de julgamento: “São inconstitucionais as leis que obrigam supermercados ou similares a fornecer gratuitamente sacolas ou embalagens para as compras, por violação do princípio da livre iniciativa (arts. 1º, inciso IV, e 170 da Constituição)”. (ADI 7.719, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. em 19/08/2025, DJe de 15/09/2025)

<sup>41</sup> Agravo regimental em recurso extraordinário. Representação de inconstitucionalidade. Lei Estadual nº 7.595/17 do Rio de Janeiro. Obrigatoriedade de oferta por restaurantes vendedores de bebidas destiladas de, no mínimo, quatro marcas de cachaças produzidas no estado. Intervenção na atividade empresarial e na livre iniciativa. Restrição desproporcional. Artigos 1º, inciso IV, 170, e 5º, inciso XIII, da Constituição Federal. Violação. Precedentes. Agravo ao qual se nega provimento. (RE 1.254.871-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, j. 16/05/2022, DJe 20/06/2022)

<sup>42</sup> SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. (...) LEI 16.796/2018, DO ESTADO DE SÃO PAULO. (...) COLISÃO ENTRE O DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE E O PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA. NECESSIDADE DE QUE AS MEDIDAS ADOTADAS PELO ESTADO SE PAUTEM NO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. (...) No caso, a limitação à livre iniciativa se mostra desproporcional à finalidade pretendida, visto que o objetivo pode ser alcançado por meio de medidas menos restritivas (RE 1.249.715-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, j. 26/10/2020, DJe 04/11/2020).



*prima facie* da liberdade de iniciativa, princípio que impõe ao Estado um ônus de justificação regulatória baseado em elementos empíricos que demonstrem o atendimento dos requisitos para a intervenção. Esta última é formulação extraída do RE 1.254.871.<sup>43</sup>

A segunda é o parâmetro de modulação da intensidade do controle judicial fixado na ADI 5.062: **quando as escolhas regulatórias são transparentes**, isto é, claramente justificadas, com a explicitação dos objetivos e a identificação dos motivos determinantes, o Poder Judiciário tende a ser deferente. Quando as escolhas regulatórias são opacas, omitindo os motivos determinantes ou não identificando os objetivos perseguidos, a norma deve ser escrutinada pela jurisdição constitucional.<sup>44</sup> A justificativa do Projeto de Lei nº 408/2025 — que, conforme exposto no item V.1 *supra*, recorta uma única modalidade lotérica, sem articular o *discrímen*, invoca finalidades genéricas sem ancoragem empírica e ignora a pré-ponderação realizada pelo legislador federal — é **caso típico de escolha opaca**. O escrutínio judicial, devido à Lei Estadual nº 16.508/2026, é, portanto, estrito.

Antecipando-se eventual leitura analógica em sentido contrário, cumpre fixar o alcance dos precedentes em que a Corte manteve restrições estatais à atividade econômica de delegatários de serviço público — em particular, o RE nº 627.432 (Tema 704), que assentou a constitucionalidade da cota de tela nacional,<sup>45</sup> e o RE nº 1.070.522 (Tema 1.013),

---

<sup>43</sup> “(...) o sistema constitucional de proteção de liberdades goza de prevalência *prima facie*, de sorte que eventuais restrições devem ser sustentadas por um parâmetro constitucionalmente legítimo, exigindo-se, ainda, o ônus de justificação regulatória baseado em elementos empíricos que demonstrem o atendimento dos requisitos para a intervenção” (Voto do Min. Dias Toffoli no RE 1.254.871-AgR, Primeira Turma).

<sup>44</sup> “1) Quando as escolhas regulatórias (legislativa e administrativa) forem transparentes, no sentido de clara e minimamente justificadas, com a explicitação dos objetivos perseguidos e a identificação dos motivos determinantes, o exame judicial deve ser deferente, limitando-se a invalidar atos estatais nas hipóteses de erro manifesto, como a contrariedade frontal a regra constitucional ou a falta evidente de pertinência entre os meios eleitos e fins visados; 2) Quando as escolhas regulatórias (legislativa ou administrativa) forem opacas, no sentido de omitirem os seus motivos determinantes ou de não identificarem os objetivos perseguidos, recai sobre a medida estatal caráter suspeito, o que justifica um exame judicial mais rigoroso (escrutínio estrito)” (Voto do Min. Luiz Fux na ADI 5062, Tribunal Pleno).

<sup>45</sup> “4. A Medida Provisória n.º 2.228-1/01 promoveu intervenção voltada a proporcionar a efetivação do direito à cultura, sem, por outro lado, atingir o núcleo dos direitos à livre iniciativa, à livre concorrência e à propriedade privada, tendo apenas adequado as liberdades econômicas a sua função social [...]. 6. Tese: São Constitucionais



que reputou constitucional a exigência de regionalização da produção cultural, artística e jornalística no procedimento licitatório de outorga de radiodifusão.<sup>46</sup> Em ambos os julgados, a Corte aplicou integralmente o trinômio da proporcionalidade. É dizer: a deferência ao legislador não dispensou o teste; apenas informou o modo de sua aplicação. E essa deferência se justificou, em rigorosa análise dos votos condutores, pela presença cumulativa de duas condições: **(i)** falha de mercado documentada empiricamente,<sup>47</sup> capaz de cumprir o ônus de justificação regulatória; e **(ii)** competência legislativa do ente que editou a norma, eis que, em ambos os casos, a disciplina restritiva foi regularmente editada pela União no exercício da competência privativa do art. 22, IV, da Constituição.

Nenhuma das duas condições se reproduz no caso da Lei Estadual nº 16.508/2026. Quanto à **primeira**, o legislador estadual não documentou qualquer falha de mercado, insuficiência empírica do regime federal ou inefetividade das salvaguardas já instituídas pela Lei nº 14.790/2023, pela Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 e pelos demais atos infralegais setoriais; todos cotejados no item V em quadro comparativo. Com maior gravidade, a evidência empírica disponível, demonstrada na seção V.3, aponta no sentido oposto ao pretendido pela norma estadual, indicando que a restrição pode aproximar o cidadão do mercado ilegal. Quanto à **segunda**, o ente que editou a norma simplesmente não detém competência para legislar sobre o setor, tampouco para criar autorização estadual de exploração inexistente no plano normativo gaúcho, conforme particularizado nos itens IV.1 e V.1. Faltam, portanto, *todas* as condições que permitiriam invocar deferência analógica ao RE

---

a denominada cota de tela, consistente na obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais nos cinemas brasileiros, e as sanções administrativas decorrentes da inobservância da cota” (RE 627.432, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 18/03/2021, Tema 704 da Repercussão Geral).

<sup>46</sup> “São constitucionais os procedimentos licitatórios que exijam percentuais mínimos e máximos a serem observados pelas emissoras de rádio na produção e transmissão de programas culturais, artísticos e jornalísticos locais, nos termos do artigo 221 da Constituição Federal de 1988” (Tese fixada no Tema 1.013 da Repercussão Geral, RE 1.070.522, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. em 17/03/2021).

<sup>47</sup> Os oligopólios cinematográficos estrangeiros, no primeiro caso, e a escassez do espectro eletromagnético como bem público, no segundo.

nº 627.432 e ao RE nº 1.070.522. O caso da Lei Estadual nº 16.508/2026 alinha-se, *a contrario sensu*, ao grupo de precedentes em que a Corte tem invalidado restrições estaduais à atividade econômica que falham no trinômio da proporcionalidade (ADI 7.719, RE 1.254.871, RE 1.249.715 e, *mutatis mutandis*, ADPF 449).<sup>48</sup>

Passa-se à aplicação do método a três frentes específicas da intervenção estadual: **(a)** a desnecessidade da vedação do art. 4º à luz da suficiência protetiva já instituída pelo regime federal infantojuvenil; **(b)** a desproporcionalidade em sentido estrito do art. 5º, III, pelo custo sistêmico que acarreta ao regime federal do direito de arena; e **(c)** a desproporcionalidade dos arts. 7º, 9º e 10, frente ao regime nacional de responsabilização de provedores, firmado pelo Tema 987 da Repercussão Geral. Em cada uma, os dispositivos impugnados não resistem ao teste da proporcionalidade. Ao contrário, revelam uma ruptura da uniformidade nacional do regime federal e confirmam, no plano material, o que o vício formal já indicava.

Frise-se: a pretensão deduzida não depende da prévia solução de questão meramente infraconstitucional, tampouco se limita a discutir eventual incompatibilidade entre a lei estadual e normas federais ordinárias. O que se sustenta é que a Lei nº 16.508/2026 vulnera diretamente a Constituição Federal, ao usurpar competências legislativas privativas da União e ao impor intervenção desproporcional sobre atividade econômica regulada nacionalmente.

#### **VI.1. Da desnecessidade da vedação do art. 4º à luz da suficiência protetiva do regime federal**

A Lei Estadual nº 16.508/2026 estabelece uma série de restrições à publicidade de apostas com o objetivo de proteger o público infantojuvenil. Entre elas, destacam-se: **(i)** a proibição do uso de animações, mascotes, personagens fictícios, inteligência artificial ou outros recursos visuais com potencial apelo a menores (art. 4º); **(ii)** a vedação de conteúdos

---

48



direcionados, ainda que de forma indireta ou subliminar, a menores de 18 anos (art. 3º, III); **(iii)** a restrição ao uso de imagem, voz ou depoimento de personalidades com forte apelo infantojuvenil (art. 5º, II); e **(iv)** a proibição de patrocínio envolvendo atletas menores em categorias não profissionais (art. 8º, II).

Quanto ao item **(i)**, a vedação prevista no art. 4º revela-se inconstitucional por violar o princípio da proporcionalidade (art. 5º, LIV, da Constituição Federal) ao impor uma restrição excessiva em relação ao objetivo pretendido, já contemplado por mecanismos menos gravosos no plano federal. Ainda, suportados por intenso processo de Conheça Seu Cliente (KYC) – inclusive com reconhecimento facial com prova de vida mais rigoroso que o processo de KYC bancário - que impede qualquer registro de menor de idade nas plataformas autorizadas, consoante será detalhado a seguir.

Nesse contexto, a Lei Federal nº 15.211/2025 (ECA Digital), em seu art. 22, proíbe o direcionamento de publicidade a crianças e adolescentes por meio de técnicas de perfilamento e o uso de tecnologias imersivas para esse fim, sem vedar, de forma ampla, o uso de recursos visuais em anúncios voltados ao público adulto.

Além disso, a regulamentação federal já exige que toda publicidade de apostas seja acompanhada de advertência etária (“18+”), com destaque mínimo de 10% do anúncio, nos termos do art. 13, § 1º, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024. Esse aviso torna inequívoco que o conteúdo é destinado exclusivamente a maiores de idade, funcionando como mecanismo eficaz de informação ao consumidor.

Por fim, a disciplina da publicidade de apostas não se limita à legislação formal. O modelo regulatório federal exige que os operadores estejam vinculados a entidade de autorregulação publicitária, nos termos do art. 3º, inciso III, da Portaria SPA/MF nº 827/2024, o que, no Brasil, se concretiza por meio do CONAR. Suas diretrizes integram o sistema



regulatório e já estabelecem parâmetros específicos para a publicidade do setor, sem impor vedação absoluta ao uso de elementos visuais lúdicos<sup>49</sup>.

Também é importante considerar que o uso de personagens, animações e elementos gráficos estilizados é característica comum do mercado global de jogos online. Esses recursos fazem parte da linguagem do entretenimento digital e não representam estratégia de direcionamento ao público infantojuvenil.

Isso porque tais elementos não são definidos pelos operadores de apostas, mas pelos desenvolvedores dos jogos. O modelo regulatório federal distribui claramente essas responsabilidades: os desenvolvedores criam os jogos e seus atributos gráficos; entidades certificadoras independentes verificam a conformidade técnica e regulatória (art. 5º da Portaria SPA/MF nº 1.207/2024); e os operadores apenas disponibilizam os jogos ao público.

Uma vez certificados, esses jogos são considerados adequados pelo próprio Poder Público federal. Assim, ao proibir o uso de elementos visuais que já foram previamente analisados e aprovados nesse processo, a lei estadual contraria a lógica do sistema regulatório nacional e invade esfera de competência que a Constituição reserva à União.

Ainda, os arts. 3º, III, 5º, II, e 8º, II, da Lei gaúcha, embora guardem identidade temática com o arcabouço federal de proteção ao público infantojuvenil, acabam por extrapolar os limites constitucionalmente atribuídos à atuação estadual, na medida em que o art. 21, XVI, da Constituição Federal confere à União a competência para exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e programas de rádio e televisão.

---

<sup>49</sup> Anexo I, item 4, “e”: e. as mensagens serão exclusivamente destinadas a público adulto, não sendo justificável qualquer transigência em relação a este princípio. Assim, os conteúdos das publicidades não devem ser destinados a atrair o interesse particular ou a atenção de menores de idade; não devem conter símbolos, recursos gráficos e animações, linguagem, personalidades ou personagens reconhecidamente pertencentes ao universo infanto-juvenil, nem devem utilizar elementos visuais, sonoros, verbais ou escritos especificamente destinados a este público;



Sob essa perspectiva, as restrições previstas na legislação estadual, como a vedação de conteúdo direcionado a menores prevista no art. 3º, III, e a limitação ao uso de imagem e voz de personalidades com apelo infantojuvenil prevista no art. 5º, II, já se encontram disciplinadas de forma abrangente pela legislação federal. A Lei nº 14.790/2023 estabelece, em seu art. 16, II, a obrigação de ações de conscientização sobre a proibição de participação de menores de 18 anos, e, no art. 17, VI, veda expressamente a publicidade direcionada a esse público. Além disso, o art. 17, § 1º, determina a inclusão de aviso de classificação indicativa em todas as peças publicitárias, em conformidade com o Estatuto da Criança e do Adolescente, diretriz operacionalizada pelo art. 13, I, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024<sup>50</sup>.

O mesmo ocorre com o art. 8º, II, que proíbe a exposição de marcas de apostas em uniformes de atletas menores de 18 anos em categorias não profissionais. O art. 12, XVIII, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 proíbe expressamente que a publicidade de apostas utilize imagens de crianças e adolescentes ou elementos particularmente apelativos a menores de 18 anos.

Diante desse cenário, a intervenção estadual não se limita a complementar a disciplina federal. Ao reproduzir e reforçar comandos já estabelecidos pela União, a lei estadual interfere em matéria cuja execução é atribuída privativamente ao ente federal. Ao impor restrições próprias quanto ao conteúdo e ao direcionamento etário da publicidade, o Estado acaba por invadir essa esfera administrativa federal.

Destaca-se que o setor de apostas esportivas, antes mesmo de qualquer intervenção estadual, já havia estruturado mecanismos próprios de controle de acesso particularmente rigorosos no que se refere à faixa etária, consoante antecipado acima. O processo de

---

<sup>50</sup> Art. 13. Toda ação de comunicação, de publicidade e propaganda e de marketing por parte dos agentes operadores de apostas, incluindo qualquer tipo de peça, de material ou de inserção, inclusive em ambiente digital, deve exibir as seguintes cláusulas de advertência:  
I - de restrição etária, com símbolo "18+" ou aviso "proibido para menores de 18 anos";



Conheça Seu Cliente, disciplinado pelo art. 31 da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, exige o cadastramento completo do usuário, com a indicação de nome completo, nacionalidade, CPF, data de nascimento, endereço completo, país de domicílio, número de telefone, e-mail, dados de contas de pagamento, endereço de IP utilizado no cadastramento e cópia digitalizada de documento oficial de identificação com foto.

A exigência concomitante de CPF e data de nascimento já permite, por si só, o cruzamento imediato com as bases da Receita Federal, viabilizando a identificação precisa da idade do usuário. A apresentação de documento de identificação com foto, por sua vez, adiciona uma camada de verificação documental que confirma os dados informados, tornando estruturalmente inviável o cadastramento de menores já na etapa inicial de registro.

A proteção, contudo, não se limita ao momento do cadastro. O art. 31, § 4º, da mesma Portaria estabelece a obrigatoriedade de dupla autenticação a cada acesso à plataforma, por meio de biometria, reconhecimento facial ou token, assegurando que o ingresso seja realizado exclusivamente pelo usuário previamente cadastrado e verificado. Já o art. 36, § 2º, amplia esse controle ao exigir reconhecimento facial com prova de vida obrigatório em três situações críticas: alteração cadastral, saque de valores e confirmação periódica do cadastro. Na prática, trata-se de um mecanismo que vincula biometricamente o usuário ao seu perfil, impedindo a utilização da conta por terceiros.

O conjunto dessas medidas evidencia que a União já instituiu, de forma abrangente e tecnicamente robusta, um sistema de proteção de crianças e adolescentes no setor de apostas, reduzindo significativamente, senão esgotando, o espaço normativo que a Lei Estadual nº 16.508/2026 pretende ocupar.



## **VI.2. Da desproporcionalidade estrita do art. 5º, III: o custo sistêmico sobre o direito de arena**

A Lei nº 16.508/2026 também apresenta incompatibilidade material com o regime federal que disciplina a exploração econômica do espetáculo desportivo, especialmente com a sistemática instituída pela Lei nº 9.615/1998, conhecida como Lei Pelé. O referido diploma estabelece normas gerais sobre o desporto nacional e disciplina o chamado direito de arena. Trata-se de instituto definido no art. 42<sup>51</sup> como a prerrogativa de negociar, autorizar ou restringir a captação, fixação, transmissão, retransmissão e reprodução de imagens, sons e demais formas de difusão do espetáculo esportivo.

A disciplina do direito de arena foi substancialmente reformulada com a introdução do art. 42-A pela Lei nº 14.205/2021, que atribuiu expressamente à entidade de prática desportiva mandante a titularidade do direito de arena sobre o espetáculo futebolístico. Com isso, passou a competir ao clube mandante negociar e explorar economicamente a transmissão da partida, concentrando em sua esfera jurídica as receitas decorrentes da comercialização desses direitos.

Nesse contexto regulatório se evidencia a incompatibilidade material do art. 5º, III<sup>52</sup>, da norma impugnada. O dispositivo proíbe, nas transmissões ao vivo destinadas ao Estado do Rio Grande do Sul, a veiculação de anúncios de probabilidades, bônus promocionais e convites a ganhos vinculados às plataformas de apostas. A restrição atinge diretamente uma das principais modalidades contemporâneas de exploração econômica das transmissões esportivas: a inserção publicitária dinâmica e contextualizada, como textos-foguete,

---

<sup>51</sup> Art. 42. Pertence às entidades de prática desportiva o direito de arena, consistente na prerrogativa exclusiva de negociar, autorizar ou proibir a captação, a fixação, a emissão, a transmissão, a retransmissão ou a reprodução de imagens, por qualquer meio ou processo, de espetáculo desportivo de que participem. (Redação dada pela Lei nº 12.395, de 2011).

<sup>52</sup> Art. 5º É vedada a veiculação de publicidade de plataformas de apostas "online": [...] 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



publicidade estática ou dinâmica ao redor do campo e demais formatos comerciais associados ao mercado regulado de apostas.

As consequências práticas da restrição evidenciam sua interface com as questões de direito civil e comercial já examinadas no tópico de inconstitucionalidade formal, pois a vedação compromete a atratividade econômica das transmissões de partidas realizadas por clubes gaúchos ao suprimir modalidades publicitárias relevantes para o mercado contemporâneo de apostas. Como resultado, a medida pode reduzir os valores pagos pela aquisição desses direitos e desestimular o interesse de emissoras e plataformas na transmissão de determinadas partidas. Considerando que o art. 42-A<sup>53</sup> concentrou no clube mandante a titularidade econômica do direito de arena, eventual desvalorização ou limitação da exploração comercial dessas transmissões repercute diretamente sobre a receita do ente desportivo titular.

Os reflexos alcançam, inclusive, a remuneração dos atletas. O §1º do art. 42-A<sup>54</sup> assegura aos jogadores percentual correspondente a 5% da receita proveniente da exploração do direito de arena, a título de contrapartida pelo uso de sua imagem coletiva no espetáculo. A restrição imposta pela legislação estadual reduz a base econômica sobre a qual esse percentual é calculado, afetando concretamente a distribuição de receitas prevista pela legislação federal.

Verifica-se, assim, que a Lei nº 16.508/2026 interfere em arranjo econômico-jurídico expressamente estruturado pela legislação federal para disciplinar a exploração do espetáculo desportivo. A restrição compromete a uniformidade nacional do regime do

---

<sup>53</sup> Art. 42-A. Pertence à entidade de prática desportiva de futebol mandante o direito de arena sobre o espetáculo desportivo. (Incluído pela Lei nº 14.205, de 2021)

<sup>54</sup> § 3º A distribuição da receita de que trata o § 2º deste artigo terá caráter de pagamento de natureza civil, exceto se houver disposição em contrário constante de convenção coletiva de trabalho. (Incluído pela Lei nº 14.205, de 2021)



direito de arena e desarticula a lógica de distribuição econômica estabelecida pelo art. 42-A da Lei Pelé.

### **VI.3. Da desproporcionalidade dos arts. 7º, 9º e 10 frente ao regime nacional de responsabilidade de provedores (Tema 987)**

A Lei nº 16.508/2026 também apresenta incompatibilidade material com o regime jurídico federal de responsabilização e remoção de conteúdo na internet, disciplinado pelo Marco Civil da Internet e densificado pela tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 987 de repercussão geral. O diploma federal instituiu disciplina nacional para a atuação de provedores de conexão e de aplicações, estabelecendo parâmetros uniformes para remoção de conteúdo, responsabilização civil e moderação de informações no ambiente digital, justamente em razão da natureza transnacional e integrada da infraestrutura da internet.

A norma estadual rompe essa uniformidade ao instituir mecanismo próprio de remoção compulsória de conteúdo. O art. 7º confere à autoridade administrativa estadual poder para determinar a exclusão de publicidades e o bloqueio de acesso a sítios eletrônicos. O art. 9º, III, atribui responsabilidade solidária aos provedores que deixarem de promover bloqueio ou remoção após simples notificação administrativa. Na mesma direção, o art. 10 vincula o descumprimento de deveres de monitoramento e remoção à responsabilização civil, administrativa e penal. Em conjunto, esses dispositivos estruturam regime local autônomo de controle e responsabilização de provedores.

Esse modelo destoa da disciplina nacional consolidada pelo STF no julgamento do Tema 987. Na ocasião, a Corte reconheceu a insuficiência parcial do regime originalmente previsto no art. 19 do Marco Civil e fixou parâmetros nacionais para a responsabilização de provedores. Assentou-se que, em regra, a responsabilização por crimes contra a honra continua condicionada à ordem judicial específica; que conteúdos ilícitos já reconhecidos



judicialmente e posteriormente replicados podem ser removidos mediante notificação; e que, em hipóteses de conteúdos ilícitos graves, incidem deveres reforçados de atuação imediata pelas plataformas. Também foram definidas hipóteses específicas de presunção de responsabilidade, sempre dentro de critérios uniformes aplicáveis em todo o território nacional.

A Lei nº 16.508/2026 afasta essa sistemática ao permitir que autoridade administrativa estadual determine, por ato próprio, bloqueios e remoções, além de estabelecer consequências jurídicas autônomas para seu descumprimento. O resultado é a criação de disciplina paralela incompatível com o modelo federal que estrutura a responsabilização de provedores e a governança jurídica da internet no país, violando o tema de Repercussão Geral nº 987 do Supremo Tribunal Federal.

#### **VII. DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL ESPECÍFICA DO ART. 6º. RESTRIÇÃO DE HORÁRIO À PUBLICIDADE DE APOSTAS, EM AFRONTA AO ART. 21, XVI, DA CRFB**

O art. 6º da Lei Estadual nº 16.508/2026 proíbe a veiculação de publicidade audiovisual de apostas online entre as 6h e às 21h em televisão aberta, televisão por assinatura, streaming, vídeo sob demanda e rádio. Trata-se, em sua substância, de uma regra de classificação indicativa com caráter compulsório. A norma parte de um juízo de inadequação etária do conteúdo publicitário e, com base nessa avaliação, impõe uma restrição horária sujeita a sanção. É precisamente esse tipo de operação normativa que o Supremo Tribunal Federal reputou inconstitucional na ADI 2.404<sup>55</sup>.

O Plenário assentou que a Constituição Federal conferiu à União, com exclusividade, no art. 21, XVI, o desempenho da atividade material de classificar, para efeito indicativo, as

---

<sup>55</sup>STF, ADI 2404, Min. Rel. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 31/08/2016, DJe 01/08/2017



diversões públicas e os programas de rádio e televisão. Essa competência, por sua própria natureza constitucional, é indicativa, e não autorizativa.

Nesse sentido, o voto condutor foi preciso: a atividade classificatória *“não pode ser confundida com um ato de licença, nem confere poder à União para determinar que a exibição da programação somente se dê nos horários determinados pelo Ministério da Justiça, de forma a caracterizar uma imposição, e não uma recomendação. **Não há horário autorizado, mas horário recomendado**”*. O caráter *“autorizativo, vinculativo e compulsório”* conferido à restrição horária *“não se harmoniza com os arts. 5º, IX; 21, inciso XVI; e 220, § 3º, I, da Constituição da República”*.

O art. 6º da lei impugnada incorre em ambos os vícios identificados na ADI 2.404, de forma cumulativa. No primeiro plano, o Estado do Rio Grande do Sul usurpou a competência classificatória que a Constituição reservou à União, pois ao fixar faixas horárias obrigatórias para a publicidade audiovisual com base em critério de adequação etária, o legislador estadual exerceu, sob rótulo consumerista, atividade que o art. 21, XVI, atribui exclusivamente ao ente federal. No segundo plano, ainda que se admitisse competência estadual na matéria, o que se rechaça, a conversão da recomendação horária em proibição sancionável seria inconstitucional por vício material autônomo, nos exatos termos fixados pelo STF. Se a própria União não pode tornar vinculante a classificação indicativa, com maior razão não pode fazê-lo o Estado-membro.

Esse vício se projeta diretamente sobre o regime sancionatório do art. 11 da lei impugnada. As penalidades ali previstas: **(i)** multa (inciso II); **(ii)** suspensão da veiculação de publicidade por até 180 dias (inciso IV); e **(iii)** cancelamento da inscrição estadual em caso de reincidência (inciso VI), pressupõem uma obrigação horária válida que, à luz da ADI 2.404, não existe no sistema constitucional. Na ADI 2.404, o STF declarou inconstitucional a multa e a suspensão previstas no art. 254 do ECA precisamente porque não é possível sancionar o



descumprimento de uma recomendação. A mesma lógica se aplica integralmente: inexistindo a obrigação, a sanção é inconstitucional por derivação.

#### **VIII. DA MEDIDA CAUTELAR**

A Lei Estadual nº 16.508/2026 produz efeitos gerais e imediatos sobre mercado regulado nacionalmente, gerando insegurança jurídica, fragmentação normativa e risco de sujeição dos agentes econômicos a regimes incompatíveis entre si. Além disso, ela promove monopólios e cria incentivos perversos para canalizar o consumidor ao mercado ilegal de apostas. Tudo isso em violação às normas previstas no texto constitucional e à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consoante detalhado acima. A controvérsia, portanto, transcende interesses individuais ou setoriais e envolve a preservação da autoridade da Constituição Federal, da repartição federativa de competências e da unidade regulatória mínima necessária ao funcionamento de atividade econômica disciplinada pela União.

Há um dado de urgência incontornável: a Lei Estadual nº 16.508/2026, publicada em 27/04/2026, prevê um prazo de *vacatio legis* de 120 (cento e vinte) dias, de modo que começará a produzir efeitos em 25/08/2026. Caso não haja, por acolhimento da tutela cautelar, a suspensão dos efeitos da Lei Estadual impugnada, todas as empresas autorizadas a operar apostas de quota fixa passarão a ter sua atuação balizada por acentuada insegurança jurídica. Instaurar-se-á o receio de que as peças publicitárias e os anúncios em eventos esportivos — que, frise-se, deveriam ser articulados em nível federal, tanto em termos de restrições normativas aplicáveis quanto de território — sejam enquadrados pelas instâncias fiscalizatórias do Estado do Rio Grande do Sul. E, com mais gravidade, que a fiscalização balizada pela Lei Estadual nº 16.508/2026 possa culminar na responsabilização administrativa e cível desses agentes econômicos por condutas que não são objeto de reprovabilidade pela legislação federal, seja porque não são práticas expressamente proibidas, seja porque a norma gaúcha criou hipóteses adicionais de infração.



Pugna-se a que a suspensão seja determinada **antes de 25/08/2026**, sob pena de essas obrigações inconstitucionais, à medida que incorporadas ao poder de polícia da Administração Pública Estadual, ocasionarem consequências de difícil reparação ou até mesmo a impossibilidade de retorno ao *status quo ante*. A título ilustrativo: se o operador de apostas não puder divulgar os jogos online (*ex vi* art. 4º da lei impugnada) ou se não puder anunciar nos arredores do campo das partidas no Estádio Beira-Rio (*ex vi* art. 5º, I da lei impugnada), na prática, ele precisará segmentar o conteúdo que impulsiona e as ações de marketing que contrata, distinguindo a presença de marca entre o Rio Grande do Sul, de um lado, e as demais 26 Unidades Federativas.

Muito embora os custos dessa segregação ainda não sejam estimáveis, dado que esta é a primeira *investida* legislativa subnacional em afronta à uniformidade da autorização federal da atividade, essa camada adicional de limitação, agora geográfica, poderia levar a duas trajetórias: ou **(i)** o agente operador do mercado legal opta por se distanciar do território (e do consumidor) gaúcho; ou **(ii)** o operador, ciente de sua conformidade com as normas federais que regem e condicionam sua licença, opta por manter as condutas, assumindo o risco de ser processada para, na sequência, promover a judicialização dos atos administrativos. Nenhuma dessas trajetórias é compatível com a **legítima expectativa** da empresa que, após ter-se submetido ao rigoroso processo de autorização, enquanto constantemente se atenta e se adapta à regulação protagonizada pela Secretaria de Prêmios e Apostas, restará contrariada e onerada com a implementação de regras mais gravosas do que aquelas desenhadas pelo órgão federal competente, que criam incentivos perversos a oligopólios e de canalização do consumidor ao mercado clandestino.

## **IX. DOS PEDIDOS**

Diante do exposto, a Associação Nacional de Jogos e Loterias - ANJL, respeitosamente, requer:

- a) o recebimento e processamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, com fundamento nos arts. 102, I, “a”, e 103, IX, da Constituição Federal, bem como na Lei nº 9.868/1999;
- b) a concessão de medida cautelar, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.868/1999, para suspender integralmente a eficácia da Lei nº 16.508, de 24 de abril de 2026, do Estado do Rio Grande do Sul, até o julgamento definitivo da presente ação direta;
- c) subsidiariamente, caso não seja suspensa cautelarmente a integralidade do diploma impugnado, a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia dos arts. 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, incisos III, IV, V e VI, 12, 13 e 14 da Lei nº 16.508/2026, por violação aos arts. 22, I, IV, XX e XXIX, 170, *caput*, IV e V, 174, 175 e 5º, *caput* e LIV, da Constituição Federal;
- d) a notificação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul e do Governador do Estado do Rio Grande do Sul, autoridades responsáveis pela edição e sanção do diploma impugnado, para que prestem as informações que entenderem pertinentes, nos termos do art. 6º da Lei nº 9.868/1999;
- e) a citação do Advogado-Geral da União, para manifestação na forma do art. 103, § 3º, da Constituição Federal;
- f) a oitiva do Procurador-Geral da República, para emissão de parecer, nos termos do art. 103, § 1º, da Constituição Federal e do art. 8º da Lei nº 9.868/1999;
- g) ao final, seja julgada procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade integral da Lei nº 16.508, de 24 de abril de 2026, do Estado do Rio Grande do Sul, por vício formal e material, em razão da violação aos artigos da Constituição Federal, citados supra;
- h) subsidiariamente, caso não seja acolhido o pedido de declaração de inconstitucionalidade integral da Lei nº 16.508/2026, seja declarada a inconstitucionalidade parcial dos arts. 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, incisos III, IV, V



e VI, 12, 13 e 14 da Lei nº 16.508/2026, por violação aos arts. 22, I, IV, XX e XXIX, 170, *caput*, IV e V, 174, 175 e 5º, *caput* e LIV, da Constituição Federal;

- i) sucessivamente, caso este Supremo Tribunal Federal entenda não ser o caso de declaração de inconstitucionalidade integral ou parcial nos termos acima formulados, seja conferida interpretação conforme à Constituição à Lei nº 16.508/2026, para afastar qualquer interpretação que autorize sua incidência sobre operadores de apostas de quota fixa autorizados pela União e sujeitos à regulação federal, bem como qualquer interpretação que permita a imposição de obrigações, sanções, bloqueios, remoções de conteúdo, restrições publicitárias ou medidas fiscalizatórias divergentes ou mais gravosas do que aquelas previstas na legislação e na regulação federais aplicáveis;
- j) requer-se a juntada e consideração dos documentos que instruem a presente ação;
- k) requer-se que todas as intimações sejam realizadas em nome dos advogados indicados na procuração anexa, Pietro Cardia Lorenzoni, OAB/RS nº 106.962 e OAB/DF nº 66.099, e Bernardo Cavalcanti Freire, OAB/SP nº 291.471, sob pena de nulidade.

Termos em que pede deferimento.  
Brasília, 15 de maio de 2026.

**Pietro Cardia Lorenzoni**  
**OAB/DF 66.099**

**Bernardo Cavalcanti Freire**  
**OAB/SP 291.471**