



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AJC/PGR N. 958859/2026

Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.971/RS

Relatora : Ministra Cármen Lúcia
Requerente : Associação Nacional de Jogos e Loterias (ANJL)
Advogados : Pietro Cardia Lorenzoni e outro
Interessado : Governador do Estado do Rio Grande do Sul
Procurador : Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul
Interessado : Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul
Procurador : Procurador-Geral da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

Ação direta de inconstitucionalidade. Medida cautelar. Lei n. 16.508/2026, do Estado do Rio Grande do Sul. Publicidade, propaganda e patrocínio de apostas de quota fixa.

Dúvida sobre legitimidade ativa que não prospera. De todo modo, se acolhida a preliminar, nesta quota, adita-se a inicial para que o julgamento tenha prosseguimento.

Mérito. Posição da PGR na ADI n. 7.749. Insuficiência da Lei federal existente (n. 14.790/2023) para proteger direitos fundamentais e altos interesses constitucionais contra os efeitos predatórios das apostas virtuais. Necessidade de disciplina federal rigorosa e suficientemente protetiva ainda não editada de forma válida, nos termos argumentativos expostos na inicial da ADI 7749, anexada. Consequência:

TCC/PB

proibição integral da atividade de apostas virtuais que permanece sujeita a sanções de caráter penal.

Insuficiência do regime federal que não transfere competência legislativa para os Estados. Competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios e sobre propaganda comercial. Art. 22, XX e XXIX, da Constituição. Súmula Vinculante n. 2. Lei estadual que institui regime próprio de publicidade, patrocínio, fiscalização, responsabilização e sanção mediante invasão de competências federais também quanto às reservas para dispor sobre telecomunicações, radiodifusão, Direito Civil e Direito Comercial. Art. 22, I e IV, da Constituição.

Parecer pela inconstitucionalidade da lei, a significar que a atividade lotérica a que se refere o legislador gaúcho continua ilícita também no Estado-membro, bem assim permanecem ilícitos os instrumentos de sua viabilização prática e divulgação.

A Associação Nacional de Jogos e Loterias (ANJL) ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, contra a Lei n. 16.508/2026, do Estado do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre restrições à publicidade de plataformas de apostas esportivas no território estadual. Referido diploma legal tem o seguinte teor:

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 n. 14.790, de 29 de dezembro de 2023, e no art. 14 da Lei Federal n. 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. 6º, 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 n. 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 n. 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.

A lei impugnada estabelece normas para veiculação de publicidade, propaganda e patrocínio de plataformas de apostas esportivas de quota fixa, popularmente conhecidas como “*bets*”, com a finalidade 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. O diploma exige a veiculação de frases de alerta, veda conteúdo direcionado a menores de dezoito anos, proíbe recursos visuais com apelo infanto-juvenil, limita horários de publicidade audiovisual, disciplina patrocínios, prevê remoção de publicidade irregular e bloqueio de acesso a sítios eletrônicos, estabelece responsabilidade de plataformas, agências, meios de comunicação e provedores, e atribui ao PROCON-RS competência fiscalizatória e sancionatória.

A autora afirmou, inicialmente, ser entidade de classe de âmbito nacional, representativa de empresas que exploram ou pretendem explorar modalidades lotéricas e jogos previstos na

legislação brasileira, em especial apostas de quota fixa. Sustentou haver pertinência temática, porque a lei impugnada incide diretamente sobre a comunicação comercial, os contratos de publicidade e patrocínio, a relação com meios de comunicação e plataformas digitais e a exposição das empresas associadas a sanções administrativas.

No mérito, a ANJL alegou que a lei estadual incorre em vício formal, por invadir competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, propaganda comercial, telecomunicações, radiodifusão e direito civil e comercial. Argumentou que as apostas de quota fixa constituem modalidade lotérica submetida ao regime nacional previsto nas Leis n. 13.756/2018 e 14.790/2023, cuja disciplina normativa e regulatória compete à União e ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria de Prêmios e Apostas.

Sustentou que o diploma estadual cria regime próprio de publicidade e patrocínio, com obrigações, proibições, responsabilidades e sanções incompatíveis com a disciplina federal. Afirmou que a competência concorrente em matéria de defesa do consumidor não autoriza o Estado a regular o núcleo da atividade lotérica, a propaganda comercial, a circulação de conteúdo em ambiente digital, a atuação de provedores de internet nem a responsabilidade civil de particulares.

Sob o ângulo material, apontou ofensa à livre iniciativa, à livre concorrência, à isonomia, à segurança jurídica, à proporcionalidade, ao devido processo legal substantivo e aos princípios da ordem econômica. Argumentou que a lei estadual produz assimetria regulatória, afeta

operadores autorizados pela União, interfere em contratos vigentes e pode favorecer o mercado clandestino de apostas, ao reduzir a visibilidade das empresas submetidas ao regime federal.

Pediu a suspensão cautelar da integralidade da Lei n. 16.508/2026, do Estado do Rio Grande do Sul. No mérito, a declaração de inconstitucionalidade total do diploma, por violação dos arts. 5º, *caput* e LIV; 22, I, IV, XX e XXIX; 170, *caput*, IV e V; 174, *caput*; e 175, parágrafo único, IV, da Constituição. De modo subsidiário, pleiteou a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, III a VI, 12, 13 e 14 da lei estadual.

A ação foi distribuída à Ministra Cármen Lúcia, que adotou o rito do art. 10 da Lei n. 9.868/1999.

O Governador do Rio Grande do Sul prestou informações e se posicionou pelo não conhecimento da ação, por ilegitimidade ativa da autora e falta de pertinência temática. No mérito, sustentou que a lei não regula apostas, loterias, telecomunicações ou direito civil, limitando-se a estabelecer medidas de proteção do consumidor, da saúde pública, da infância, da juventude e de pessoas vulneráveis, no exercício de competência comum e concorrente dos Estados.

A Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul também argumentou pelo não conhecimento da ação, por ilegitimidade ativa da autora. No mérito, afirmou que a norma não cria licença estadual, não disciplina a autorização federal e não interfere no núcleo regulatório da atividade econômica, mas apenas impõe restrições proporcionais à

publicidade de atividade potencialmente lesiva ao consumidor e à saúde coletiva.

A Advocacia-Geral da União apresentou manifestação pelo deferimento da medida cautelar. Afirmou haver plausibilidade jurídica nas alegações de inconstitucionalidade formal, porque a lei estadual invade competências privativas da União e cria disciplina incompatível com o regime federal das apostas de quota fixa, especialmente quanto à publicidade, à remoção de conteúdo, ao bloqueio de sítios eletrônicos, à atuação de provedores e à responsabilização de agentes privados.

- II -

Não parecem suficientes as críticas à legitimidade ativa da autora no caso. A associação se destina a assegurar interesses de categoria dedicada a atividade econômica bem delineada. O fato de serem 7, e não 9, os Estados em que a autora mantém associados é explicado pela circunstância de o número de Estados-membros em que o interesse da autora se mostra pertinente ser também inferior a 9.

A ação merece ter seguimento.

Acaso não acolhido o parecer neste ponto, **ADITO DESDE JÁ, NESTE INSTANTE, A INICIAL**, tornando desnecessária a oitiva

repetida de todos os entes que participaram do processo, uma vez que já se pronunciaram sobre toda a abrangência da crítica deduzida.

O mérito, portanto, está em condições de ser enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal.

- II -

A controvérsia constitucional diz respeito à possibilidade de lei estadual disciplinar a publicidade, a propaganda e o patrocínio de plataformas de apostas de quota fixa, modalidade lotérica explorada em ambiente digital.

Ao ajuizar a ADI n. 7.749 (cópia da inicial anexa), sustentei que a regulamentação prevista na Lei n. 14.790/2023 para as apostas de quota fixa não é suficiente para o cumprimento do dever do Estado de proteger bens e valores de estatura constitucional de forma adequada. Ali foram desenvolvidos argumentos em que se expõe como a saúde, as crianças, os adolescentes e os consumidores se ressentem do caráter predatório do mercado de apostas virtuais. Registrei, a partir de estudos técnicos e científicos, que o aumento da procura por atendimento em saúde mental e a prevalência de transtornos mentais associados ao jogo patológico estão diretamente relacionados com a ausência de medidas concretas e efetivas para proibir a publicidade das apostas a que esta ação direta se refere, como produto - ou serviço - altamente nocivo. Concluí que *“a atividade de apostas ainda insuficientemente regulada torna ao*

status de ilícito penal, conforme tipificação da Lei de Contravenção Penal, até que sobrevenha legislação apta”.

Fiz referência ao relatório da ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, em que foram identificadas diversas vulnerabilidades que podem ser exploradas para lavagem de dinheiro, exploração de resultados esportivos e outros crimes no setor de apostas de quota fixa e de jogos de apostas *on-line*. Foram arrolados o uso da estrutura de quota fixa para realização de apostas ilegais (cassino, jogo do bicho, rifas, caça-níqueis), o uso de criptoativos ou contas de não residentes tituladas pelas *bets* para remessa ilegal de recursos para o exterior, tais como a facilitação ao anonimato dos usuários, a rapidez e o volume alto das transações em ambiente *on-line*, a realização de apostas de pequeno valor para fugir ao controle por “valor mínimo”, a realização de aposta por interposta pessoa, a falta de regulamentação dos mercados de apostas, entre outras¹.

Como sustentado na inicial da ADI n. 7.749, a natureza do serviço público lotérico exige que a sua outorga e o seu funcionamento observem requisitos rigorosos e parâmetros definidos, a serem previstos em lei em sentido formal da União; exige que o serviço em si seja disciplinado, para que valores constitucionais por ele postos em risco encontrem real tutela. Assinalei que a legislação federal editada para

¹ ENCCLA, 2024. *Ação 02/2024: Análise de vulnerabilidades do segmento de apostas de quota fixa e outras modalidades de jogos e apostas online, tipologias e propostas de ações mitigadoras das vulnerabilidades relacionadas à Lavagem de Dinheiro, ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação de Armas de Destruição em Massa – LD/FTP*.

regular as apostas de quota fixa não oferece proteção suficientemente adequada aos consumidores, nem ao mercado interno, nem à segurança pública, acarretando impactos negativos no enfrentamento do crime organizado e na segurança social de parte expressiva da população economicamente vulnerável. Até mesmo a possibilidade de que a exploração de apostas *on-line* se dê sem limite de número de *autorizações* para prestadores desse serviço, nem de restrição de canais de distribuição, nem de valores apostados apresenta potencial de ampliar ainda mais o risco de prejuízos severos sobre os mencionados bens jurídicos constitucionais.

O posicionamento é aqui renovado. A petição inicial da ADI n. 7.749 não retrata mera deficiência pontual do regime federal, mas quadro amplo de inconstitucionalidade da exploração e da divulgação das apostas de quota fixa tal como atualmente autorizadas. À míngua de legislação federal adequada e suficiente, a atividade permanece desprovida de salvaguardas proporcionais aos riscos que produz para a saúde psíquica, a renda familiar, a economia popular, a proteção de crianças e adolescentes, a defesa do consumidor e a própria ordem econômica. Em tal contexto, a publicidade das apostas não pode ser tratada como comunicação comercial ordinária: ela amplia a exposição de públicos vulneráveis, normaliza prática de alto risco, estimula

comportamento de aposta repetida e potencializa danos que o Estado tem o dever constitucional de prevenir.

A insuficiência da disciplina federal vigente não transfere aos Estados competência legislativa que a Constituição reservou à União de modo privativo (art. 22, XX). Recorde-se, mais, que também é privativo da legislação federal dispor sobre propaganda comercial (art. 22, XXIX).

A Lei n. 16.508/2026, do Estado do Rio Grande do Sul, persegue finalidades constitucionalmente relevantes, como a proteção do consumidor, da infância, da juventude, da saúde, da família e de pessoas vulneráveis. Não é necessário, porém, neste caso sequer avaliar a amplitude protetiva buscada, para se aquilatar se também aqui há a insuficiência detectada na lei federal, objeto da ADI n. 7.749. Há, aqui, o impedimento formal de o Estado dispor sobre o tema, dada a competência privativa da União incidente.

Acrescento que a Súmula Vinculante n. 2 confirma essa compreensão ao estabelecer que *“é inconstitucional lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias”*. O enunciado impede que unidades federativas instituam disciplina legislativa própria sobre matéria reservada à União, ainda quando invocadas finalidades locais ou de proteção do consumidor.

A jurisprudência mais recente do Supremo Tribunal Federal preserva a diretriz. No julgamento conjunto das AADPF n. 492 e 493 e

da ADI n. 4.986², a Corte reconheceu que a competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios não impede os Estados de explorar modalidades lotéricas em seus territórios. Essa autorização, porém, situa-se no plano da exploração do serviço lotérico, conforme modalidades e parâmetros definidos pela legislação federal. Não transfere aos Estados competência legislativa para disciplinar autonomamente a estrutura da atividade.

O Supremo Tribunal Federal também assentou que a exploração de loterias constitui serviço público. Essa compreensão foi reafirmada no RE n. 1.498.128³, paradigma do Tema n. 1.323 de

2 Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental. Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Artigos 1º, *caput*, e 32, *caput*, e § 1º do Decreto-Lei 204/1967. Exploração de loterias por Estados-membros. Legislação estadual. 3. Competência legislativa da União e competência material dos Estados. Distinção. 4. Exploração por outros entes federados. Possibilidade. 5. Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecidas e julgadas procedentes. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente.

(AADPF n. 492 e 493 e ADI n. 4.986, rel. o Ministro Gilmar Mendes, DJe 15.12.2020)

3 Direito constitucional e administrativo. Recurso extraordinário. Delegação de serviço de loterias. Licitação. Reafirmação de jurisprudência.

I. Caso em exame

1. Recurso extraordinário contra acórdão de Turma Recursal do Estado do Ceará que negou pedido para delegação de serviço de exploração de loterias. Isso porque o exercício da atividade por particular exige licitação, ainda que o serviço já tenha sido concedido a terceiros sem procedimento licitatório.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão é saber se a existência de agentes privados explorando os serviços de loteria sem prévia licitação afasta a exigência de delegação estatal, autorizando o desempenho da atividade em regime de livre iniciativa.

III. Razões de decidir

3. O STF, por ocasião do julgamento da ADPF n. 492/RJ e n. 493/RJ, afirmou que as loterias são um serviço público, cuja delegação a agente privado exige licitação.

4. A existência de agentes privados exercendo o serviço sem prévia licitação não altera a titularidade estatal da atividade nem a sua natureza de serviço público. O exercício por agentes privados pressupõe delegação estatal precedida de licitação.

IV. Dispositivo e tese

repercussão geral, em que se fixou a tese de que *“a execução do serviço público de loteria por agentes privados depende de delegação estatal precedida de licitação”*. Os precedentes confirmam que as atividades lotéricas não se submetem ao regime ordinário da livre exploração econômica. Dependem de conformação normativa pública e permanecem vinculadas à disciplina legislativa nacional prevista no inciso XX do art. 22 da Constituição.

As apostas de quota fixa inserem-se nesse campo. A Lei n. 13.756/2018 criou essa modalidade lotérica, e a Lei n. 14.790/2023 disciplinou sua exploração comercial. Ainda que operacionalizadas por plataformas digitais e associadas a eventos reais ou virtuais, as apostas de quota fixa continuam submetidas ao regime constitucional e legal das loterias. A disciplina primária da atividade, de seus requisitos de exploração, de seus parâmetros de fiscalização e da publicidade associada ao serviço permanece na esfera legislativa da União.

A Lei estadual n. 16.508/2026 não se limita a disciplinar providências locais de proteção do consumidor. O diploma estabelece regime próprio para publicidade, propaganda e patrocínio de plataformas de apostas de quota fixa; define advertências obrigatórias; veda conteúdos, recursos visuais e formas de comunicação; fixa limitações de horário; disciplina patrocínios; impõe deveres a

5. Recurso extraordinário conhecido e desprovido. Tese de julgamento: *“A execução do serviço público de loteria por agentes privados depende de delegação estatal precedida de licitação”*.

(RE n. 1.498.128, rel. o Ministro Luís Roberto Barroso, DJe 01.10.2024 – sem grifos no original)

plataformas, agências, meios de comunicação e provedores; prevê remoção de publicidade irregular, bloqueio de acesso a sítios eletrônicos e sanções administrativas. Não se trata de norma periférica. Trata-se de disciplina direta de instrumentos essenciais de exploração econômica da modalidade lotérica.

A competência concorrente dos Estados em matéria de defesa do consumidor, saúde e proteção da infância e da juventude autoriza providências normativas próprias nesses campos, desde que não haja invasão a matéria reservada à União. Não é dado ao legislador estadual se substituir ao Congresso Nacional, para dispor sobre sistemas lotéricos, regime local de publicidade, patrocínio, fiscalização, responsabilização e sanção aplicável a operadores de apostas de quota fixa.

A *ratio* dos precedentes do Supremo Tribunal Federal reforça essa conclusão. Se a competência reconhecida aos Estados diz respeito à exploração de modalidades lotéricas previstas em lei federal, não se pode extrair dela autorização para que cada ente estadual discipline autonomamente aspectos estruturais da atividade. Publicidade, propaganda e patrocínio de apostas de quota fixa não são elementos externos ao serviço lotérico. Constituem instrumentos de captação de usuários, expansão de mercado e indução ao consumo de atividade de

alto risco. Por isso, devem ser disciplinados no âmbito do regime nacional da modalidade.

A Lei estadual n. 16.508/2026 tem por objeto direto a veiculação de publicidade, propaganda e patrocínio de apostas de quota fixa. Não se trata de efeito lateral de norma estadual de proteção ao consumidor, mas de disciplina primária da comunicação comercial de atividade lotérica. O Estado não apenas protege consumidores em situações concretas, mas cria um regime publicitário próprio para atividade nacionalmente regulada.

A perspectiva de invasão de reserva federal é reforçada pela leitura do que estatui o art. 220, § 3º, II, da Constituição. Cabe ao legislador lei federal a tarefa de estabelecer meios de defesa da pessoa e da família contra propaganda de produtos, práticas e serviços nocivos à saúde. A publicidade de apostas de quota fixa, por envolver atividade de alto risco para consumidores, crianças, adolescentes e pessoas vulneráveis, para a própria economia nacional e para a segurança pública, reclama disciplina legal federal suficiente, clara e uniforme. Somente à União, além disso, incumbe essa tarefa incontornável.

A fragmentação estadual da regulação da matéria comprometeria, obviamente, a unidade do sistema e enfraqueceria a própria proteção constitucionalmente exigida. As apostas de quota fixa são exploradas em ambiente digital, em mercado de alcance nacional e com publicidade veiculada em meios de comunicação, plataformas eletrônicas e eventos esportivos que não se limitam ao território de um

único Estado. A multiplicação de regimes locais distintos produziria ainda acentuada insegurança jurídica, assimetrias regulatórias e dificuldades de fiscalização, sem propiciar a proteção nacional suficiente aos bens constitucionais atingidos pela atividade. A razão para se repudiar o diploma, aqui, bem se vê, é de várias ordens.

A inconstitucionalidade formal do diploma atacado também é espelhada nos seus dispositivos específicos que ingressam em campos normativos igualmente reservados à União pelo art. 22, IV, da Constituição. É o que ocorre com as normas que disciplinam veiculação audiovisual, remoção de conteúdo, bloqueio de sítios eletrônicos, deveres de provedores, responsabilidade de agentes privados e efeitos sobre relações contratuais em curso.

A lei estadual, mais, ingressa em matéria de Direito Civil e Comercial, reservada à União pelo inciso I do art. 22 da Constituição. O art. 9º institui hipótese de responsabilidade solidária entre plataformas de apostas, agências de publicidade, meios de comunicação e provedores. O art. 10 impõe deveres de monitoramento e remoção de conteúdo e vincula seu descumprimento à responsabilização dos agentes envolvidos. O art. 5º, I, condiciona a veiculação publicitária em locais de eventos esportivos à existência de relações contratuais específicas de patrocínio ou de direito de denominação do local. O art. 14, por sua vez, determina a readequação de campanhas publicitárias e contratos de patrocínio em curso. Esses dispositivos interferem em obrigações, responsabilidade civil e relações negociais privadas, temas

que não podem ser disciplinados por lei estadual sob o fundamento de proteção do consumidor.

Os vícios específicos mencionados se somam e aprofundam o fundamento central da inconstitucionalidade formal de toda a lei impugnada. Além de instituir regime próprio sobre modalidade lotérica e propaganda comercial, a Lei estadual n. 16.508/2026 contém comandos que alcançam setores normativos sujeitos à disciplina uniforme da União, como telecomunicações, radiodifusão, ambiente digital, obrigações e responsabilidade civil.

Reitere-se que as apostas de quota fixa não constituem atividade econômica ordinária, nem a sua publicidade se equipara à comunicação comercial comum. Trata-se de modalidade lotérica de alto risco, explorada em ambiente digital, com acesso contínuo, repetição instantânea de apostas, forte apelo emocional e potencial de indução a comportamento compulsivo, endividamento, comprometimento da renda familiar e agravamento de vulnerabilidades sociais. A livre iniciativa não transforma atividade perigosa em espaço imune à contenção estatal.

*

É indispensável assinalar que a suspensão da lei impugnada não haverá de servir de autorização para a publicidade de apostas no Rio Grande do Sul. A suspensão da lei, diferentemente, haverá de

produzir o efeito de manter a ilicitude desse mercado de apostas também no Estado-membro, sujeitando-se os que a ele se dedicam às medidas coibitivas administrativas próprias e às sanções penais previstas na legislação federal.

*

Além da plausibilidade jurídica quanto à alegação de inconstitucionalidade formal da Lei n. 16.508/2026, do Estado do Rio Grande do Sul, também está presente o perigo na demora.

A lei entrou em vigor na data de sua publicação e impôs às empresas que já operam no Estado prazo de 120 (cento e vinte) dias para adequar campanhas publicitárias e contratos de patrocínio às suas disposições. Ainda que esse prazo esteja em curso, a norma já produz efeitos relevantes sobre relações contratuais, estratégias de comunicação, patrocínios esportivos, veículos de mídia, plataformas digitais, provedores e demais agentes econômicos vinculados ao setor.

O perigo na demora também se revela sob perspectiva institucional. A permanência de regime estadual próprio, ainda que inspirado por preocupação protetiva, compromete a autoridade da repartição constitucional de competências e estimula a proliferação de

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADI N. 7.971/RS

respostas normativas locais para matéria que exige disciplina federal uniforme.

O parecer é, portanto, pela concessão da medida cautelar, para suspender a eficácia da Lei n. 16.508/2026, do Estado do Rio Grande do Sul. Sugere, mais do que isso, que o julgamento da cautelar se transforme em definitivo, dada a abrangência com que todas as questões atinentes à inconstitucionalidade da lei gaúcha foram já abordadas.

Brasília, 17 de agosto de 2026.

Paulo Gonet Branco
Procurador-Geral da República