



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 576/25.

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Sargento Nantes, que institui o Programa de Conscientização e Prevenção aos Riscos dos Jogos de Apostas Online nas escolas da rede pública e privada, com o objetivo de informar e orientar estudantes sobre os impactos negativos dessas práticas.

Nos termos do projeto, o programa visa à educação e conscientização sobre os riscos do envolvimento precoce com apostas, incluindo impactos psicológicos, financeiros e sociais; criação de materiais educativos sobre jogos de azar, vícios comportamentais e segurança digital; realização de palestras, atividades interativas, parcerias com universidades e outras entidades; capacitação dos educadores; apoio psicológico a estudantes com sinais de vício.

Sob o aspecto estritamente jurídico, na forma do Substitutivo ao final apresentado, a proposição reúne condições para seguir em tramitação, vez que apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa.

Inicialmente, deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar serviços públicos de interesse local (art. 30, I e V, Constituição Federal). Além disso, também compete ao Município suplementar a legislação federal em matéria de proteção à saúde pública do ponto de vista do interesse local (art. 24, XII, c/c art. 30, II, da Constituição Federal).

Note-se que o vício em apostas é considerado doença e tem causado prejuízo à população do Município em um nível preocupante, situação que autoriza o exercício da competência legislativa suplementar mencionada.

Nesse contexto, a proposta harmoniza-se com o dever do Poder Público de defender e promover a saúde da população, por meio do referido Programa de Conscientização e Prevenção de Riscos relacionados a Jogos de Apostas Online nas escolas da rede pública e privada, com o objetivo de informar e orientar estudantes sobre os impactos negativos dessas práticas, que podem afetar sobretudo a sua saúde mental, causando-lhes ainda prejuízos sociais e financeiros.

Vale lembrar que a matéria tratada pelo projeto, voltada ao combate a comportamentos potencialmente danosos à saúde, não é propriamente uma novidade. Já foi editada por esta Casa, por exemplo, a Lei nº 12.643/98, que veda, em próprios municipais, eventos com propaganda de bebidas alcoólicas ou de cigarros. Referida lei foi objeto de ação direta de



inconstitucionalidade julgada improcedente pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de Recurso Extraordinário, conforme a seguinte ementa:

“ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INOCORRÊNCIA. AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LEI 12.643/1998 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VEDAÇÃO DE REALIZAÇÃO, EM PRÓPRIOS DO MUNICÍPIO, DE EVENTOS PATROCINADOS OU COPATROCINADOS POR EMPRESAS PRODUTORAS, DISTRIBUIDORAS, IMPORTADORAS OU REPRESENTANTES DE BEBIDAS ALCOÓLICAS OU DE CIGARROS, COM A UTILIZAÇÃO DA RESPECTIVA PROPAGANDA. INVASÃO DE ESFERA DE ATRIBUIÇÃO PRÓPRIA DO PREFEITO E DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. INOCORRÊNCIA.

1. A Lei Municipal 12.643/1998, ao vedar a realização, em próprios do Município, de eventos patrocinados ou copatrocinaados por empresas produtoras, distribuidoras, importadoras ou representantes de bebidas alcoólicas ou de cigarros, com a utilização da respectiva propaganda, não invadiu esfera de atribuição própria do Poder Executivo, porquanto a competência do Prefeito de exercer a administração dos bens imóveis do Município não impede que o Poder Legislativo imponha limitações à realização de eventos nesses locais, até porque tal atuação não se confunde com a administração exercida pelo Prefeito sobre o patrimônio municipal.

2. O diploma legislativo impugnado não limita, propriamente, veiculação de propagandas comerciais de cigarro ou de bebidas alcoólicas, mas sim a utilização dos bens imóveis de propriedade do Município, que não poderão sediar eventos patrocinados por empresas envolvidas no comércio de tais substâncias em que haja a veiculação da respectiva propaganda. A restrição imposta pela lei recai, não sobre as empresas de cigarro e bebidas alcoólicas, mas sim sobre a Administração Pública municipal, encontrando-se, assim, no âmbito de competência do Poder Legislativo local.

3. Recurso extraordinário provido

...

Na hipótese, não se encontra evidenciado que a Lei Municipal 12.643/98, de iniciativa parlamentar, tenha invadido esfera de atribuição própria do Prefeito. O diploma local impugnado sequer demanda do Poder Executivo qualquer conduta comissiva, mas simplesmente lhe impõe uma restrição quanto à realização de eventos em próprios do Município. A simples competência do Prefeito de exercer



a administração dos bens imóveis do Município não impede que o Poder Legislativo imponha limitações à realização de eventos nesses locais, até porque tal atuação não se encontra englobada pela simples administração exercida pelo Prefeito sobre o patrimônio municipal. Conforme aponta a própria doutrina que embasou o voto da Ministra-relatora, “administrar é conservar, é manter o patrimônio administrado com todas as suas utilidades” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 750).” (RE 305470/SP, j. 24/05/05 – grifos acrescentados)

No caso, o programa institui normas gerais a serem seguidas em âmbito municipal, que poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo por meio de provisões especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Nesses termos, o projeto encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa – esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos. Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral). Os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, espelham este entendimento:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui Campanha permanente de orientação, conscientização, combate e prevenção da dengue nas escolas do Município de Conchal. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo.



previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Improcedência da ação.”

(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2056678-45.2016.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 24/08/2016 – grifos acrescentados)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 3.707, de 14 de março de 2019, dispondo sobre a criação da Campanha Publicitária Educativa de Conscientização quanto ao alcoolismo. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Não interferência em gestão administrativa. Observância ao princípio da separação dos poderes. Ação improcedente.

(...)

A matéria tratada não está prevista no art. 24, §2º, da Constituição Estadual, onde elencadas as hipóteses de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. Não há como reconhecer inconstitucionalidade sob esse fundamento.

(...)

O princípio constitucional da 'reserva de administração' segundo o Pretório Excelso, “... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.” (RE nº 427.574-ED j. de 13.12.11 Rel. Min. CELSO DE MELLO DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 j. de 01.09.11 Plenário Rel. p/o Ac. Min. LUIZ FUX DJE de 22.11.11). A lei nº 3.707/19 limita-se a determinar que “os órgãos competentes responsáveis” (art. 3º) mantenham a campanha em redação absolutamente genérica, além de deixar sua regulamentação (art. 4º) a encargo do Poder Executivo.”

(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2086116-14.2019.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 07/08/2019 – grifos acrescentados)

De se destacar que o Supremo Tribunal Federal, em 15/11/2024, julgou a medida cautelar postulada nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.721, proposta pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), e 7.723, proposta pelo Partido Solidariedade, contestando a constitucionalidade de artigos da Lei nº 14.790/2023, que altera a Lei nº 13.756/18, e que trata das apostas esportivas de quota fixa. Ainda que cautelarmente, visto as ações penderem de julgamento definitivo pela Suprema Corte, a decisão determinou a suspensão, em todo o território nacional, de qualquer publicidade de jogos de apostas online de cota fixa (*bets*) direcionada a crianças e adolescentes, guardando relação com o quanto pretendido pela propositura.



Desse modo, a medida não constitui ingerência concreta na organização administrativa municipal, tendo nítida natureza programática.

Enfatize-se que as Comissões de mérito são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

Para ser aprovado o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa Legislativa, segundo o art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município - LOM.

Por se tratar de matéria relativa à criança e ao adolescente, deverão ser convocadas ao menos 2 (duas) audiências públicas, nos termos do art. 41, XI, da LOM.

Contudo, é necessária a apresentação de Substitutivo com o fim de: i) adequar a redação do projeto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar Federal nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis; ii) suprimir da proposta a imposição de obrigações às escolas e à Secretaria Municipal de Educação, a fim de evitar invasão da competência privativa do Poder Executivo, consoante jurisprudência consolidada no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (ADI nº 2122071-43.2018.8.26.0000), e a consequente violação do princípio da Separação do Poderes.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE** na forma do Substitutivo que segue, com vistas a dar contornos mais genéricos ao projeto, eliminando os incisos II a VI do art. 2º, bem como os artigos 3º e 4º, a fim de que o projeto não incida em inconstitucionalidade por violação ao princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes ao detalhar a forma de implementação das ações por parte do Poder Executivo.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 576/25.

Institui o Programa de Conscientização e Prevenção de Riscos relacionados a Jogos de Apostas Online nas Escolas.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A:



Art. 1º Fica instituído o Programa de Conscientização e Prevenção de Riscos relacionados a Jogos de Apostas Online nas escolas da rede pública e privada, com o objetivo de informar e orientar os estudantes sobre os impactos negativos dessas práticas.

Art. 2º O Poder Público definirá os atos a serem praticados para introdução do tema nas atividades educacionais dos alunos e promoção da conscientização sobre os riscos do envolvimento precoce com apostas, incluindo seus impactos psicológicos, financeiros e sociais.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em