



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0553/25.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Adrilles Jorge, que “dispõe sobre a proibição da veiculação de publicidade de apostas esportivas e de jogos online em espaços públicos e promove campanhas educativas de conscientização sobre os riscos”.

O projeto veda a veiculação de qualquer tipo de publicidade de apostas esportivas e de jogos *online* nos seguintes locais e meios: i) arenas esportivas; ii) transporte coletivo, incluindo *busdoor* – colocação nos vidros traseiros dos ônibus; iii) telas digitais em elevadores públicos, metrô e rodovias; iv) pontos de ônibus; v) relógios digitais de rua; vi) uniformes de equipes esportivas de base que recebem recursos públicos municipais para sua manutenção ou atividades; e, vii) qualquer evento que seja de Órgãos Públicos.

Ainda nos termos do projeto, o Poder Executivo deverá promover campanhas educativas e de conscientização sobre os riscos associados a sites ou aplicativos de apostas, abordando suas consequências sociais, financeiras e de saúde mental, nos seguintes meios: i) escolas municipais e espaços educativos; ii) redes sociais e canais digitais de comunicação do Município; iii) materiais impressos distribuídos em espaços públicos; e, iv) eventos esportivos, culturais e educacionais organizados pelo Município.

A justificativa apresentada registra que o intuito da proibição de publicidade é a proteção da saúde pública e a prevenção do endividamento dos cidadãos. A justificativa ressalta que a popularização das apostas *online* no Brasil tem gerado sérios problemas sociais e econômicos, havendo estudos que indicam que estas atividades estimulam o sistema de recompensa do cérebro, liberando dopamina e criando sensação de prazer momentânea, mas, também, levando ao desenvolvimento de comportamentos compulsivos, conhecidos como ludomania, transtorno esse que resulta em consequências devastadoras para os indivíduos e suas famílias, incluindo o endividamento, e até mesmo o suicídio.

Sob o aspecto jurídico a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação na forma do Substitutivo ao final proposto.

Inicialmente cumpre observar que as apostas esportivas estão autorizadas e regulamentadas pela Lei Federal nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, cuja Seção II, especificamente sobre a publicidade e propaganda deste segmento, preconiza:

Art. 16. As ações de comunicação, de publicidade e de **marketing** da loteria de apostas de quota fixa observarão a regulamentação do Ministério da Fazenda, incentivada a autorregulação.

Parágrafo único. A regulamentação de que trata o **caput** deste artigo disporá, pelo menos, sobre:



I - os avisos de desestímulo ao jogo e de advertência sobre seus malefícios que deverão ser veiculados pelos agentes operadores;

II - outras ações informativas de conscientização dos apostadores e de prevenção do transtorno do jogo patológico, bem como da proibição de participação de menores de 18 (dezoito) anos, especialmente por meio da elaboração de código de conduta e da difusão de boas práticas; e

III - a destinação da publicidade e da propaganda das apostas ao público adulto, de modo a não ter crianças e adolescentes como público-alvo.

Art. 17. Sem prejuízo do disposto na regulamentação do Ministério da Fazenda, é vedado ao agente operador de apostas de quota fixa veicular publicidade ou propaganda comercial que:

I - tenha por objeto ou finalidade a divulgação de marca, de símbolo ou de denominação de pessoas jurídicas ou naturais, ou dos canais eletrônicos ou virtuais por elas utilizados, que não possuam a prévia autorização exigida por esta Lei;

II - veiculem afirmações infundadas sobre as probabilidades de ganhar ou os possíveis ganhos que os apostadores podem esperar;

III - apresentem a aposta como socialmente atraente ou contenham afirmações de personalidades conhecidas ou de celebridades que sugiram que o jogo contribui para o êxito pessoal ou social;

IV - sugiram ou deem margem para que se entenda que a aposta pode constituir alternativa ao emprego, solução para problemas financeiros, fonte de renda adicional ou forma de investimento financeiro;

V - contribuam, de algum modo, para ofender crenças culturais ou tradições do País, especialmente aquelas contrárias à aposta;

VI - promovam o **marketing** em escolas e universidades ou promovam apostas esportivas dirigidas a menores de idade.

§ 1º É vedado realizar qualquer tipo de publicidade ou propaganda em meios de comunicação, físicos ou virtuais, sem o aviso de classificação indicativa da faixa etária direcionada, conforme disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

§ 2º As empresas divulgadoras de publicidade ou de propaganda, incluídos provedores de aplicação de internet, deverão proceder à exclusão das



divulgações e das campanhas irregulares após notificação do Ministério da Fazenda.

§ 3º As empresas provedoras de conexão à internet e de aplicações de internet deverão proceder ao bloqueio dos sítios eletrônicos ou à exclusão dos aplicativos que ofertem a loteria de apostas de quota fixa em desacordo com o disposto neste artigo após notificação do Ministério da Fazenda.

§ 4º Os provedores de aplicações de internet que ofertam aplicações de terceiros deverão proceder à exclusão, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço, das aplicações que tenham por objeto a exploração da loteria de apostas de quota fixa em desacordo com o disposto neste artigo, após notificação do Ministério da Fazenda.

§ 5º A notificação prevista nos §§ 2º e 4º deste artigo deverá conter, sob pena de nulidade, identificação clara e específica do conteúdo apontado como infringente, que permita a localização inequívoca do conteúdo quando se tratar de provedor de aplicação de internet que hospeda conteúdo de terceiro.

§ 6º As empresas provedoras de conexão à internet e de aplicações de internet deverão manter canal exclusivo, permanente e funcional, de comunicação com o órgão regulador, destinado ao recebimento e à tramitação prioritária das determinações previstas neste artigo, de modo a assegurar tratamento célere e prazos de resposta compatíveis com a urgência das medidas adotadas. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.303, de 2025)

Art. 18. É vedado ao agente operador, bem como às suas controladas e controladoras, adquirir, licenciar ou financiar a aquisição de direitos de eventos desportivos realizados no País para emissão, difusão, transmissão, retransmissão, reprodução, distribuição, disponibilidade ou qualquer forma de exibição de seus sons e imagens, por qualquer meio ou processo. (grifos nossos)

Nesse aspecto de se observar que embora a Constituição Federal atribua privativamente à União a competência para legislar sobre propaganda comercial, nos termos do disposto no art. 22, inciso XXIX, a regulamentação e ordenação da publicidade e propaganda no território municipal é matéria que se insere na competência para legislar sobre assuntos de interesse local, com fundamento no art. 30, incisos I e II, também do texto constitucional.

Com efeito, necessário distinguir a competência federal para regulamentar o conteúdo da propaganda e publicidade e a sua regulamentação específica com base no interesse local,



diante da existência de competência municipal para regulamentar os locais dentro da paisagem urbana do Município nos quais é permitida a publicidade e propaganda.

Neste sentido, especificamente sobre a matéria de fundo, de se observar que a propositura encontra fundamento no Poder de Polícia da Administração Pública assim conceituado pelo art. 78, do Código Tributário Nacional:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Sobre o tema, ensina Hely Lopes Meirelles,

compete ao Município a polícia administrativa das atividades urbanas em geral, para a ordenação da vida da cidade. Esse policiamento se estende a todas as atividades e estabelecimentos urbanos, desde a sua localização até a instalação e funcionamento (...) Para esse policiamento deve o Município indicar o proceder do administrado, regulamentar a fiscalização e cobrar as taxas estabelecidas por lei. Nessa regulamentação se inclui a fixação de horário do comércio em geral e das diversificações para certas atividades ou estabelecimentos, bem como o modo de apresentação das mercadorias, utilidades e serviços oferecidos ao público. (In, "Direito Municipal Brasileiro", 6ª ed., Ed. Malheiros, p. 370/371).

Conforme ensina Hely Lopes Meirelles:

"A publicidade urbana, abrangendo os anúncios de qualquer espécie e forma expostos ao público, deve ficar sujeita à regulamentação e polícia administrativa do Município, por ser assunto de seu interesse local e conter sempre a possibilidade de causar danos ao patrimônio público e à estética da cidade." (in Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 6ª ed., p. 364).

Saliente-se que a própria Câmara dos Deputados, em nota técnica expedida pela sua Consultoria Legislativa, sobre a competência municipal para disciplinar a chamada "poluição visual", que remete aos locais dentro da paisagem urbana do Município nos quais é permitida a publicidade e propaganda, esclareceu:

"O disciplinamento do uso do solo urbano é estabelecido por meio das leis municipais de ordenamento urbano e pelos códigos municipais de obras e de



posturas. Se, em determinado Município, essas leis permitem atos que, para alguns, levam à 'poluição visual', nada pode ser feito em termos de legislação federal ou estadual, pois o 'Pacto Federativo' garante a autonomia administrativa dos entes federados, respeitando-se as competências constitucionais de cada um deles.

O mesmo pode-se dizer dos Municípios que, por omissão, não dispõem de leis que regulam a ocupação do solo urbano, especificamente quanto a aspectos que podem caracterizar-se como 'poluição visual'. Como esses aspectos não configuram razões para intervenção federal na administração municipal, nada pode ser feito, pela União, para coibi-los.

Outro argumento para que o poder legiferante sobre esse tipo de ocupação do solo caiba exclusivamente ao Município é a capacidade ou poder de fazer cumprir efetivamente uma lei que a discipline. Só o Município tem condições operacionais de fiscalizar a ocupação do solo urbano, bastando, para compreender essa afirmativa, imaginar o custo e a complexidade de uma fiscalização federal atuar, nesse campo, nos quase seis mil Municípios brasileiros. Como um nível de poder não pode impor, mediante lei, tarefas, competências e custos a outro nível, a competência de legislar sobre esse tema é, naturalmente, do Município. A possibilidade de efetivo exercício do poder de polícia determina, assim, a competência para legislar.

Concluindo, parece-nos claro que compete exclusivamente ao Município legislar sobre a colocação de placas, 'outdoors', letreiros luminosos e sobre a ocupação do solo urbano em geral, não podendo, a União, legislar sobre esses temas além das normas gerais por ela já implementadas, as quais tratam da proteção ao meio ambiente de uma forma ampla"

(PEREIRA JUNIOR, José de Sena, "Legislação federal sobre 'poluição visual' urbana", nota técnica expedida pela Câmara dos Deputados em janeiro de 2002, disponível em

<bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1601/legislacao_poluicao_visual_jose_pereira.pdf>, Acesso em 23/04/18)

Assim, embora o enfoque da matéria não seja propriamente a poluição visual, não há como contestar a competência legislativa do município sobre a matéria.

Embora o município detenha competência para regular a matéria é necessário verificar a questão da intensidade do pretendido, tendo em vista a proposta abarcar eventos e locais públicos e privados.



No que diz respeito aos próprios públicos, a exemplo do que aconteceu com a publicidade de cigarros e bebida alcoólica, parece ser indubitável a existência de legitimidade regulatória do ente municipal.

Isto porque, o projeto enuncia uma regra geral relativa à publicidade realizada em equipamentos públicos com fundamento na proteção de interesse da coletividade, qual seja a saúde pública. Logo, encontra respaldo na competência legislativa municipal para disciplina de assuntos de interesse local (art. 30, I, da Constituição Federal) e para suplementar a legislação federal em matéria de proteção à saúde pública com fundamento no interesse local (art. 24, XII c/ 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.

Vale lembrar que a matéria tratada pelo projeto ora em análise, no sentido de proibir a administração pública de praticar determinados atos que possam ser interpretados como estímulo e/ou validação a comportamentos potencialmente danosos à saúde, não é propriamente uma novidade. Já foi editada por esta Casa lei de conteúdo semelhante, qual seja a Lei nº 12.643/98, que veda, em próprios municipais, eventos com propaganda de bebidas alcoólicas ou de cigarros. Vale salientar, ainda, que referida lei foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente pelos Supremo Tribunal Federal em sede de Recurso Extraordinário, conforme ementa do julgado abaixo transcrita:

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, destacamos)

Sendo assim, mesmo que a atividade seja considerada lícita – como foi o caso da venda e consumo de bebidas alcoólicas e cigarros e, no presente caso, das apostas de quota fixa – sua prática em determinados contextos pode não ser considerada recomendável, sendo admissível pelo ordenamento jurídico o estabelecimento de restrições e condicionantes.

Por outro lado, tendo em vista eventos e locais privados, a mesma métrica não se aplica.

Com efeito, do fundamento da livre iniciativa decorre a liberdade do particular em relação ao Estado na condução das atividades econômicas, a este competindo, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercer as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este meramente indicativo para o setor privado, nos termos do artigo 174 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Consoante ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*Direito Constitucional Econômico*, Ed. Saraiva, 1990) a interpretação do artigo 174 da Constituição da República à luz dos princípios estabelecidos no seu artigo 170, leva à conclusão de que o ordenamento



constitucional admite a ingerência estatal para reprimir o abuso do poder econômico, que afasta a livre concorrência e o lucro arbitrário, cabendo-lhe “planejar a economia, incentivar e fiscalizar a atuação privada, para normatizar e regular a economia”.

Nesse passo, o Estado se apresenta como agente normativo e regulador da atividade econômica, compreendendo, para tanto, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, caracterizando, nas lições de José Afonso da Silva (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, Ed. Malheiros, 11ª Ed., p. 738), “o Estado regulador, o Estado promotor e o Estado planejador da atividade econômica”.

No presente caso concreto, não se justifica o interesse normativo e regulador da atividade privada por parte do Estado, com a criação de um ônus a entidades particulares do Município de São Paulo, ferindo frontalmente a iniciativa privada e interferindo de forma direta na sua atividade. **Cabe, contudo, às Comissões de Mérito discutir o mérito da medida, em especial, a intensidade e o formato proposto para a presente regulação.**

Para ser aprovado o projeto dependerá de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Não obstante, é necessária a apresentação de Substitutivo a fim de: **i)** adequar a técnica legislativa do projeto aos termos da Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis; **ii)** incluir parágrafo prevendo índice para a atualização da pena de multa; e, **iii)** delimitar o âmbito de incidência do projeto aos bens municipais em atenção ao pacto federativo e aos princípios constitucionais da livre iniciativa e da propriedade privada.

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos **PELA LEGALIDADE**.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0553/25.

Proíbe a veiculação de publicidade de apostas esportivas e de jogos online em espaços públicos e determina a promoção de campanhas de conscientização sobre os riscos de tais atividades.

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



Art. 1º Fica proibida a veiculação de qualquer tipo de publicidade de apostas esportivas e de jogos *online* nos seguintes locais e meios:

- I – arenas esportivas municipais;
- II – veículos de transporte coletivo municipal;
- III – telas digitais em elevadores públicos municipais e terminais de ônibus municipais;
- IV – pontos de ônibus;
- V – relógios digitais de rua;
- VI – uniformes de equipes esportivas de base que recebem recursos públicos municipais para sua manutenção ou atividades;
- VII – qualquer evento realizado por órgãos públicos municipais.

Art. 2º O Poder Executivo promoverá campanhas de conscientização sobre os riscos associados a sites ou aplicativos de apostas, abordando suas consequências sociais, financeiras e de saúde mental.

Parágrafo único. Será dada especial atenção à conscientização da população jovem, com programas voltados para escolas e centros de convivência.

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,