

CONSULTA/0342/2025/MN/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 63/2025, de iniciativa parlamentar, que “proíbe, no âmbito do Município de Mogi Mirim, a veiculação de publicidade, direta ou indireta, promovida por empresas que explorem apostas esportivas ou quaisquer modalidades de jogos de azar online, e dá outras providências” – Competência legislativa privativa da União legislar sobre sistemas de *sorteios*, quaisquer que sejam as espécies – Precedentes do Supremo Tribunal Federal – Vigência e eficácia da Lei 14.790/2023, que “*dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa*”, cujo arts. 16 *usque* 18, disciplinam as ações de comunicação, de publicidade e de “*marketing*” – Portaria SPA/MF N° 1231/2024, expedida pelo Ministério da Fazenda, que “estabelece regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação, de publicidade e propaganda e de marketing [...]” – Competência legislativa municipal para regulamentar, licenciar,

permitir, autorizar e fiscalizar a afixação de cartazes e anúncios, bem como a utilização de quaisquer outros meios de publicidade e propaganda, nos locais sujeitos ao poder de polícia Municipal” – Competência legislativa supletiva municipal – Adaptação normativa da legislação federal ou estadual às realidades locais – Legitimidade – Iniciativa comum (concorrente), desde que não implique de novas atribuições a órgãos vinculados diretamente ao Poder Executivo nem interfira na prática de atos de gestão, impondo à Administração a promoção de campanhas educativas, assim como outras medidas executivas e específicas – Considerações gerais.

CONSULTA

Administração Consulente encaminha-nos minuta de *“Projeto de Lei nº 63/2025, que “proíbe, no âmbito do Município de Mogi Mirim, a veiculação de publicidade, direta ou indireta, promovida por empresas que explorem apostas esportivas ou quaisquer modalidades de jogos de azar online, e dá outras providências”, solicitando ainda que se considere “o impacto da proposta no município; a efetividade da regulamentação de proibição de publicidade promovidas por empresas que explorem apostas; considerações gerais acerca da multa a ser imposta e; regulamentação das diretrizes*

para implementação e fiscalização da lei e a indicação "de "eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade e possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto".

ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do *mérito* de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Primeiramente, é oportuno lembrar que a Constituição da República estabelece que compete *privativamente* à União legislar sobre sistemas de *sorteios*, quaisquer que sejam as espécies, não se vislumbrando, pois, *nessa matéria específica*, competência concorrente por parte dos demais Entes federados.

Nesse sentido, são inúmeras as decisões do Supremo Tribunal Federal (ver ADI 3060, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 03-05-2007, ADI 2995, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 13-12-2006 e ADI 3293, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 13-12-2006).

Por sua vez, no exercício de sua competência legislativa privativa para dispor sobre quaisquer modalidades lotéricas, a União editou a **Lei 14.790/2023**, que *"dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 5.768, de 20 de dezembro de 1971, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967; e dá outras providências*, estabelecendo que as apostas de quota fixa poderão ter como objeto os eventos virtuais de jogos *on-line* (ver inc. II do art. 3º), merecendo destaque a Seção da Publicidade e Propaganda, assim redigido:

*"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.

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”.

Informe-se, ainda, que se encontra em tramitação, no âmbito do Congresso Nacional, do **Projeto de Lei nº 2985/2023** – aprovado pelo Senado Federal e ora encaminhado para revisão pela Câmara dos Deputados Federais– que “*altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, para disciplinar a publicidade da loteria de apostas de quota fixa*”, estabelecendo a vedação à publicidade, à propaganda e a qualquer forma de comunicação destinada à promoção das apostas de quota fixa, ressalvadas aquelas que se limitem aos parâmetros fixados pela lei, bem como regula o patrocínio, por empresas exploradoras dessa modalidade, a programas jornalísticos ou esportivos, eventos, competições, partidas e equipes esportivas.

De qualquer maneira, não obstante tais observações que entendemos oportunas e pertinentes, não podemos deixar de observar que, na seara legislativa, ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições [...] regulamentar, licenciar, permitir, autorizar e fiscalizar a afixação de cartazes e anúncios, bem como a utilização de quaisquer outros meios de publicidade e

propaganda, nos locais sujeitos ao poder de polícia Municipal (ver inc. XXII do art. 12 da LOM) e, inclusive, exercer a competência legislativa supletiva à legislação federal e estadual (ver art. 13 da LOM), que nada mais é adaptar e/o aprimorar essas normas federais às realidades específicas do Município.

Destarte, ainda que se possa arguir que a normatização federal de regência disciplina uniformemente essa matéria em todo o território nacional, não podemos deixar de observar que, sem prejuízo das disposições constantes da Portaria SPA/MF Nº 1231/2024, expedida pelo Ministério da Fazenda, que *"estabelece regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação, de publicidade e propaganda e de marketing, e regulamenta os direitos e deveres de apostadores e de agentes operadores, a serem observados na exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa de que tratam o art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023"* e da revisão, pela Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei nº 2985/2023, em relação especificamente à publicidade dessa modalidade lotérica propriamente dita no âmbito municipal, o exercício da competência municipal supletiva exige do legislador local que busque aperfeiçoar a legislação (federal ou estadual) às peculiaridades locais ou, conforme o caso, preencher os "claros", "lacunas" ou "omissões" da legislação nacional regência ou, simplesmente, adaptar e/o aprimorar essas normas federais às realidades específicas do Município local.

De qualquer maneira, observadas tais premissas para adaptação normativa da legislação federal ou estadual às realidades locais, o legislador municipal deve necessariamente contemplar algumas especificidades atinentes ao interesse local para, então, exercer, com plenitude a competência legislativa supletiva para editar normas municipais contemplando, por exemplo, a proibição de divulgação de qualquer

tipo de propaganda ou publicidade em propriedades públicas e privadas por meio de placas, faixas ou painéis publicitários em arenas, ginásios, estádios e outros locais de eventos esportivos, transporte coletivo municipal ou outros espaços públicos sob administração ou permissão municipal.

Assim, em relação específica à regulação da publicidade da loteria de apostas de quota fixa no âmbito municipal, não vislumbramos vício de constitucionalidade material nem de legalidade na proposição ora em análise.

No que se refere à deflagração do processo legislativo, com exceção do disposto no art. 4º da proposição ora em análise, cremos que a iniciativa é concorrente, até porque não foi reservada pela legislação constitucional nem consta do rol taxativo de atuação específica do chefe do Executivo ou da Mesa Diretora da Edilidade.

Ademais, não podemos esquecer que a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, nem se presume nem comporta interpretação ampliada, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.

Aliás, no Tema nº 917 (cf. in Acórdão prolatado no ARE nº 878.911/RG), o Supremo Tribunal Federal consignou que “não usurpa competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, ‘a’, ‘c’ e ‘e’, da Constituição Federal)”.

Em relação ao disposto no art. 4º da proposição ora em análise, julgamos oportuno observar que proposições legislativas de origem parlamentar não podem nem devem ingerir na atividade tipicamente administrativa, como são exemplos de normas que impõem à prática de determinado ato, isto é, que afrontem o princípio

da reserva de administração, como se afigura o caso da promoção de campanhas educativas pelos órgãos diretamente vinculados ao Poder Executivo.

Segundo o Supremo Tribunal Federal, a Constituição da República “impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

[...]

Essa prática legislativa, *quando efetivada*, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação *ultra vires* do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (cf. in ADI nº 2.364-AL, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 14/12/2001) (grifamos).

Enfim, com exceção do disposto no art. 4º da proposição ora em análise, que merece ser revista pelas comissões legislativas temáticas, não vislumbramos nas demais disposições vícios de inconstitucionalidade (material ou formal) ou ilegalidade capazes de impedir a regular tramitação da proposição ora em análise.

Enfim, feitas essas breves considerações, cremos que a Administração Consultante está abalizada para decidir sobre a matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 18 de junho de 2025.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP n° 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP n° 151.849

Diretor Jurídico