CONSULTA/0386/2025/DDR/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Administração Municipal – Projeto de Lei nº 83/2025, que "Dispõe sobre *a criação do Programa Municipal de Conscientização e Prevenção aos Impactos Negativos das Apostas Online (BETS) na Saúde Mental e dá outras providências.*" - Preexistência de lei e regulamentação federal que impõe, tanto aos operadores de apostas como aos órgãos ou entidades públicas ou privadas, a promoção de campanhas públicas de conscientização sobre os riscos associados aos jogos de azar online – Competência comum (administrativa) e legislativa concorrente dos Entes federados para legislar sobre proteção e defesa da saúde – Assunto de interesse local – Iniciativa concorrente – Ressalva – A proposição deve limitar-se a implementar a campanha de conscientização, prever princípios e objetivos, sem, contudo, impor obrigações ou adoção de medidas aos órgãos ou entidades diretamente vinculados ao Poder Executivo Municipal – Precedentes jurisprudenciais análogos – Considerações pertinentes.

CONSULTA:

"Encaminho para análise o Projeto de Lei Nº 83/2025, que "Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Conscientização e Prevenção aos Impactos Negativos das Apostas Online (BETS) na Saúde Mental e dá outras providências."

Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos:

Competência de iniciativa.

Impacto da proposta no Município e principalmente no campo da saúde envolvendo o assunto.

Efetividade do programa, considerando as ações apresentadas.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.

Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto.

Aguardo o retorno com o parecer."

ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, é importante destacar que não compete a esta assessoria jurídica avaliar o **mérito** das proposições legislativas. Nossa atuação se restringe à análise da **iniciativa e competência legislativa**.

Assim sendo, entendemos ser pertinente, desde já, contextualizar o tema à luz da legislação federal, com o objetivo de oferecer embasamento técnico sobre o marco legal vigente que regulamenta as apostas online no Brasil.

A Constituição da República atribui competência privativa à União para legislar sobre loterias (art. 22, XX). Nesse exercício, foi publicada a Lei nº 14.790/2023, que regulamenta a modalidade lotérica denominada "apostas de quota fixa", incluindo eventos virtuais de jogos on-line (art. 3º, II).

Essa legislação ressalta a importância de medidas voltadas à publicidade responsável e à conscientização dos riscos do jogo, especialmente quanto à proteção de menores e à prevenção de transtornos associados ao jogo patológico, como prevê seu 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."

Tal regulamentação foi detalhada pela Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, que estabelece obrigações aos agentes operadores no sentido de implementar ações preventivas e educativas:

"Art. 3º. Para fins de implementação do jogo responsável, o agente operador de apostas deverá:

I - atuar com diligência [...], a fim de:

a) respeitar os preceitos do jogo responsável;

b) prevenir a dependência e transtornos do jogo patológico;

c) garantir a observância da proibição de apostas por crianças e adolescentes."

As diretrizes do Ministério da Fazenda também reforçam que tais ações devem ser pautadas pela responsabilidade social (art. 10), evidenciando a necessidade de envolvimento de diversos atores, inclusive órgãos públicos locais, em campanhas de conscientização.

A Constituição Federal (art. 30, I) assegura ao Município competência para legislar sobre assuntos de interesse local, sobretudo aqueles que envolvem a saúde da população.

Do mesmo modo a Constituição da República (art. 23, II e art. 24, XII) reconhece a competência comum e concorrente dos entes federativos para proteger a saúde.

Dessa forma, é plenamente possível que o Município institua Programa Municipal de Conscientização e Prevenção aos Impactos Negativos das Apostas Online (BETS) na Saúde Mental, com o objetivo de informar e educar a população sobre os riscos associados às apostas online e suas consequências para a saúde mental, desde que respeitada a iniciativa legislativa apropriada e observada a não interferência na estrutura e gestão da Administração Pública.

Em regra, a iniciativa legislativa é concorrente, sendo legítimo que vereadores proponham leis que instituam datas comemorativas, programas de conscientização ou políticas públicas, desde que:

- Não imponham obrigações diretas à estrutura administrativa do Poder Executivo, ou seja, não interfiram na organização dos órgãos e entidades do Município;

- Não criem despesas sem estimativa de impacto orçamentário, conforme o art. 113 do ADCT;

- Respeitem a reserva de iniciativa prevista na Constituição, aplicável a normas que tratem da estrutura da Administração ou do regime jurídico dos servidores públicos.

Nesse sentido, o STF firmou entendimento no Tema 917 (ARE 878.911), reconhecendo a legitimidade de leis de iniciativa parlamentar que instituem campanhas públicas, desde que não interfiram indevidamente na estrutura do Executivo:

"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".

Ainda, o STF já decidiu:

"A mera circunstância de uma norma demandar atuação positiva do poder executivo não a insere no rol de leis cuja iniciativa é privativa do chefe do executivo" (ADI 5126, DJe 17/01/2023).

Logo, a criação de campanha de conscientização e prevenção aos impactos das apostas online, com previsão de diretrizes e princípios, é compatível com a iniciativa parlamentar, desde que não obrigue (ou faculte) o Executivo a implementar ações específicas, como está previsto no art. 2º e art. 4º do PL, o qual demandam atenção especial.

Queremos com isso afirmar e reafirmar que não é dado aos Vereadores da Municipalidade "impor" e/ou "dispor" sobre providências próprias e específicas aos órgãos ou entidades diretamente vinculadas ao Poder Executivo Municipal, que são constitucional e organizacionalmente deferidas pelo inc. III do art. 51 da Lei Orgânica do Município, ao Chefe do Poder Executivo.

Com efeito, proposições legislativas de origem parlamentar não podem nem devem ingerir na atividade tipicamente administrativa, como são exemplos de normas que impõem, ou mesmo facultem, à prática de determinado ato, isto é, que afrontem o princípio da reserva de administração, como se afigura o caso da promoção de campanhas de conscientização exclusivamente pelos órgãos diretamente vinculados ao Poder Executivo (ver arts. 2º e 4º da proposição).

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, transgride 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).

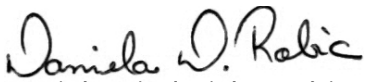
Veja, pois, que, in casu, a proposição deve limitar-se a implementar a campanha de conscientização, prever princípios, diretrizes e objetivos.

Em síntese, com exceção do disposto no arts. 2º e 4º da proposição ora em análise, que, reiteramos, merecem ser revista pelas comissões legislativas temáticas, não vislumbramos nas demais disposições vícios de constitucionalidade (material ou formal) ou ilegalidade capazes de impedir a regular tramitação da proposição ora em análise.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 16 de julho de 2025.

Elaboração:



Daniela Diederichs Robic

OAB/SP 243.195

Consultor Jurídico

Aprovação

Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico