



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação



PARECER Nº

389

/2026

Substitutivo nº 1 ao Projeto de Lei nº 305/2026

Processo nº 382/2026

Iniciativa: ALCINDO SABINO, ENFERMEIRO DELMIRAN, FILIPA BRUNELLI, MARIA PAULA, Comissão Especial de Estudos - Políticas sobre Drogas

Assunto: Dispõe sobre a obrigatoriedade de afixação de cartazes de conscientização sobre a ludopatia, vício em jogos e apostas, nos estabelecimentos privados prestadores de serviços de saúde no Município de Araraquara.

Parecer pela CONSTITUCIONALIDADE do substitutivo nº 1 ao projeto. Não há no projeto vício de iniciativa, bem como não há inconstitucionalidade no que tange à repartição de competências constitucionalmente definidas, pois **trata, em suma, da proteção à saúde (artigo 23, inciso II) isto é, competência comum a todos os entes federativos**. Ainda, o projeto destina a obrigação de afixação de cartazes apenas a estabelecimentos privados prestadores de serviços de saúde no Município de Araraquara, limitação possível pelo exercício regular do poder de política exercido pela administração pública. Precedentes do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo pela constitucionalidade de projetos de lei similares.

Da constitucionalidade

Inicialmente, cabe informar que a matéria tratada - obrigatoriedade de afixação de cartazes de conscientização sobre a ludopatia, vício em jogos e apostas, nos estabelecimentos privados prestadores de serviços de saúde no Município de Araraquara - não é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, podendo plenamente a matéria ser proposta por iniciativa de vereador.

Quanto à análise da constitucionalidade relativa à iniciativa é possível identificar que a matéria em apreço **não se insere em nenhuma das regras previstas no rol taxativo do artigo 24, § 2º, da Constituição Paulista**, que reproduz obrigatoriamente o artigo 61, § 1º da Constituição Federal.

Importante destacar que, elucidando o texto constitucional, consolidou o Supremo Tribunal Federal o entendimento de que “a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (ADIMC 724/RS, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ 27/04/2011).



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação



Quanto a análise da constitucionalidade acerca da repartição de competências administrativas determinadas para cada ente federativo, tem-se que a matéria discutida no projeto **trata, em suma, da proteção à saúde (artigo 23, inciso II) isto é, competência comum a todos os entes federativos**. Ainda, é possível enquadrar a temática tratada substancialmente dentro da competência concorrente atribuída à União, aos Estados e Distrito Federal para legislar sobre defesa da saúde, **tendo os Municípios competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber (artigo 24, incisos V, VIII, XII, bem como Art. 30, inciso II)**.

O interesse local resta evidenciado pelos dados do Ministério da Saúde. Vejamos:

O número de atendimentos realizados no SUS pelos CID-10 F63.0 (Jogo Patológico) e Z726 (Mania de Jogo e Aposta) no período de janeiro de 2018 a maio de 2025 foi de 10.553, tendo um aumento de 104% no período analisado. Do total de atendimentos, 4.316 foram ambulatoriais (que inclui aqueles realizados pelos Centros de Atenção Psicossocial – Caps) e 6.237 na Atenção Primária à Saúde (APS). Em 2024, foram identificados 43% dos atendimentos realizados em mulheres e 57% em homens, com prevalência na faixa etária de 20 a 49 anos. A projeção do Ministério da Saúde indica que o número de atendimentos seguirá aumentando, reforçando a necessidade de qualificação do cuidado e a ampliação da capacidade de resposta da Raps. Esses dados reforçam a importância de se tratar o jogo e as apostas como tema de saúde pública, demandando estratégias integradas de cuidado, regulação e comunicação ética. As experiências de países que já legalizaram os jogos de apostas (mais de 80% dos países no mundo) apontam: para que as políticas públicas se traduzam em ações abrangentes e efetivas, elas deverão ultrapassar a individualidade do problema e seguir para uma abordagem coletiva e de saúde pública (Ukhova, 2024). (Brasil, 2026, p.9-10)[1]

Ainda, entende-se que **a própria Constituição Federal prescreve a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, o que reforça a competência de âmbito local, atraindo a atuação municipal**. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal consagrou tal entendimento no seguinte julgado:



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação



CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). AS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS SÃO ALICERÇES DO FEDERALISMO E CONSAGRAM A FÓRMULA DE DIVISÃO DE CENTROS DE PODER EM UM ESTADO DE DIREITO (ARTS. 1º E 18 DA CF). COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA. [ADI 6.343 MC-REF, red. do ac. min. Alexandre de Moraes, j. 6-5-2020, P, DJE de 17-11-2020.]

Sendo assim, entendemos que há evidente interesse local na matéria tratada no anteprojeto, por tratar-se de política pública visando proteção à saúde.

Além disso, como o anteprojeto destina a obrigação de afixação de cartazes apenas a estabelecimentos privados prestadores de serviços de saúde no Município de Araraquara se faz necessário analisar a constitucionalidade de tal previsão.

Destarte, à análise da constitucionalidade tem-se que tal previsão trata em suma de **regulação quanto ao exercício de atividade por empresa privada, sendo assim, verifica-se, na hipótese, regramento de situação ligada ao poder de polícia administrativa**. O poder de polícia administrativa é definido no ordenamento jurídico brasileiro pelo artigo 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.** (*grifos nossos*)

Verifica-se, portanto, pode o município disciplinar prática de atos de estabelecimentos privados localizados em seu território em razão de interesse público, regulando o exercício de atividades econômicas.

Em sentido similar já decidiu o TJ/SP ao declarar constitucional lei do município de Jandira, que “dispõe sobre a obrigatoriedade de



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação



bares, restaurantes, casas noturnas adotarem medidas de auxílio à mulher em situação de risco e dá outras providências”, conforme ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 2.354, de 8 de julho de 2021, do Município de Jandira, que “dispõe sobre a obrigatoriedade de bares, restaurantes, casas noturnas adotarem medidas de auxílio à mulher em situação de risco e dá outras providências”. I. **AUSÊNCIA DE PARAMETRICIDADE.** Controle abstrato de constitucionalidade que somente pode se fundar na Constituição Estadual. Análise restrita aos dispositivos constitucionais invocados.

II. **COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO.** Há interesse local na definição de práticas comerciais no âmbito da proteção da mulher. Medidas que devem ser adequadas à realidade local. Inexistência de usurpação de competência legislativa privativa da União. Obrigação imposta a todos que se enquadrarem na norma, de forma indistinta. **Polícia administrativa.** III. **INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA, DARAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE.** Legislação municipal que tem por objeto específico a proteção da mulher. Matéria comercial regulada de forma secundária, de modo que a lei municipal pode mesmo impor condição. Inocorrência de inviabilização ao exercício da atividade econômica, no caso. Medida proporcional e razoável. Inocorrência de inconstitucionalidade. Ação julgada improcedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2172552-05.2021.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/06/2022; Data de Registro: 05/07/2022. *Grifos nossos*)

Por fim, importante destacar outros julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que coadunam a legalidade e legitimidade de leis municipais que impõe afixação de cartazes:

Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada por Prefeito - Lei 4.432/2024, de iniciativa de Vereador, que "prevê afixação de cartaz em estabelecimento



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação



de saúde, sobre o direito à assistência religiosa dos pacientes". Alegação de vício de iniciativa. Inocorrência. Matéria não elencada entre aquelas de competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (artigo 24, § 2º, da Constituição Estadual). Ausência de estudos sobre impacto financeiro. Supremo Tribunal Federal já decidiu que "a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro". Precedentes do c. Órgão Especial. Pedido improcedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2216854-17.2024.8.26.0000; Relator (a): Figueiredo Gonçalves; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/11/2024; Data de Registro: 15/11/2024)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4.431/2024, DO MUNICÍPIO DE POÁ. INICIATIVA PARLAMENTAR. PREVISÃO DE AFIXAR SE «CARTAZ EM ESTABELECIMENTO DE SAÚDE E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SOBRE O DIREITO A PENSÃO AOS ÓRFÃOS EM RAZÃO DO CRIME DE FEMINICÍDIO (...)». - A norma em pauta parece moldar-se ao princípio da publicidade – que deve nortear os atos da administração pública– , além de fomentar a proteção aos direitos da criança e do adolescente. - Não ofende a separação de funções políticas lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre a afixação de cartazes em estabelecimentos de saúde e de assistência social, por não versar essa lei a estrutura ou a atribuição de órgãos públicos, nem sobre o regime jurídico de seus servidores. - Não se vislumbra, no caso, violação da norma do art. 113 do Ato das disposições constitucionais transitórias -Adct do Código político nacional de 1988, uma vez que da leitura do texto legal impugnado não se extrai a apontada criação ou alteração de despesa obrigatória ou, ainda, renúncia de receita que acarrete a exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. Improcedência da ação.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação



(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2216789-22.2024.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Dip; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/12/2024; Data de Registro: 06/12/2024)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.707, DE 11 DE AGOSTO DE 2023, DO MUNICÍPIO DE TREMEMBÉ, QUE 'DETERMINA A AFIXAÇÃO DE CARTAZ INFORMANDO OS NÚMEROS DE TELEFONE, O SITE E O ENDEREÇO DO CONSELHO TUTELAR, NOS ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS NO MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE TREMEMBÉ' – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – CONFORMIDADE AOS ARTIGOS. 5º, 24, §2º, 47, INCISOS II, XI, XIV E XIX, E 144 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – **VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA IMPUGNADA NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS – TESE FIXADA EM REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO 917 – ARE. 878.911/RJ – PRESTÍGIO À PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA E ACESSO À INFORMAÇÃO – NORMA, ADEMAIS, QUE CONVERGE A DISPOSIÇÕES DA LEGISLAÇÃO FEDERAL (LEI Nº 12.527/2011) – PRECEDENTES DO C. ÓRGÃO ESPECIAL – DISPOSIÇÕES PONTUAIS, TODAVIA, DOS ARTIGOS 2º (POR PRATICAR ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO) E 6º (POR IMPOR À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO), QUE SE MOSTRAM INCONSTITUCIONAIS – TESE DE CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM PREVISÃO DE FONTE DE CUSTEIO QUE NÃO VINGA – PRETENSÃO PROCEDENTE EM PARTE.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2222492-65.2023.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/02/2024; Data de Registro: 22/02/2024) (grifos nossos).



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação



Assim, por todo exposto, consideramos que não há na matéria vício de iniciativa, bem como não há inconstitucionalidade no que tange à repartição de competências constitucionalmente definidas, pois **trata, em suma, da proteção à saúde (artigo 23, inciso II) isto é, competência comum a todos os entes federativos**. Ainda, o anteprojeto destina a obrigação de afixação de cartazes apenas a estabelecimentos privados prestadores de serviços de saúde no Município de Araraquara, limitação possível pelo exercício regular do poder de política exercido pela administração pública. Entendemos, portanto, que o anteprojeto deve ser considerado **CONSTITUCIONAL**.

[1] Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Especializada à Saúde. Departamento de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas. Guia de cuidado para pessoas com problemas relacionados a jogos de apostas : orientações práticas para o acolhimento, acompanhamento e cuidado de pessoas com problemas relacionados a jogos de apostas, no âmbito da Rede de Atenção Psicossocial (Raps) e das ações intersetoriais [recurso eletrônico] / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção Especializada à Saúde, Departamento de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas. – Brasília : Ministério da Saúde, 2026.

Sem maiores considerações, esta Comissão manifesta-se pela legalidade desta propositura.

Quanto ao mérito, cabe ao plenário decidir.

À Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento, para manifestação.

É o parecer.

Sala de reuniões das comissões, 25 de agosto de 2026.

Dr. Lelo
Presidente da Comissão

Geani Trevisóli

Maria Paula



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

ASSINATURAS DIGITAIS

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Araraquara. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://consulta.camara-arq.sp.gov.br/documentos/autenticar?chave=J9XYP0UZ2949JP73>, ou vá até o site <https://consulta.camara-arq.sp.gov.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: **J9XY-P0UZ-2949-JP73**