



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

**Registro: 2025.0000459129**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2243156-83.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "REJEITARAM A PRELIMINAR E JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, AROLDO VIOTTI, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, GERALDO WOHLERS, BERETTA DA SILVEIRA E FRANCISCO LOUREIRO.

São Paulo, 7 de maio de 2025.

**DAMIÃO COGAN**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

2

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2243156-83.2024.8.26.0000

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

RÉUS: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

INTERESSADO: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SÃO PAULO

VOTO Nº **52.283OE**

Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 18.147, de 28 de junho de 2024, que “proíbe utilização de animais em atividades desportivas com emissão de pouleis de aposta em jogos de azar no âmbito do município de São Paulo e dá outras providências”, do Município de São Paulo. Preliminar de inépcia da inicial rejeitada. A indicação precisa dos dispositivos impugnados, dos fundamentos jurídicos e do pedido, bem como a apresentação dos documentos necessários, garantem a admissibilidade da ação direta de inconstitucionalidade. Mérito. Competência privativa da União para legislar sobre atividades que envolvam sorteios e loterias. Inteligência do artigo 22, XX, da Constituição Federal. Súmula Vinculante nº 2, do C. Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que “é inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias”. A matéria de que trata a lei é constitucionalmente reservada à União, em caráter de absoluta privatividade, de forma que configurada restou a usurpação de competência pelo Município e, portanto, a inconstitucionalidade formal da norma. Jurisprudência já firmou entendimento no sentido de que a cláusula de competência inscrita no art. 22, inciso XX, da Constituição da República atribui máximo coeficiente de federalidade ao tema dos “sorteios” (expressão que abrange os jogos de azar, as loterias e similares), em ordem a afastar, nessa específica matéria, a possibilidade constitucional de legítima regulação normativa, ainda que concorrente, por parte dos Estados-membros, do Distrito Federal ou dos Municípios. Lei Federal nº 7.291/1984, que dispõe sobre as atividades de equideocultura no país, disciplinando sua coordenação, fiscalização e orientação, de forma que dentre tais atividades se encontra a atividade turfística, consistente na realização de corridas de cavalo, com exploração de apostas, consignando expressamente sua permissão no País. Decreto Federal nº 96.993, de 17 de outubro de 1988, “que dispõe sobre



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

3

as atividades da equideocultura no País e dá outras providências”, não havendo qualquer margem à legislação municipal para a limitação ou proibição da atividade. Impossibilidade de lei municipal legislar de forma contrária à legislação federal. Afastada a possibilidade do Município, sob pretexto de que a norma tem como objetivo a proteção de animais, invadir competência de esfera da União. Violação do princípio federativo e do princípio da repartição constitucional de competências. Violação ao artigo 144, da Constituição Estadual, e artigo 22, XX, da Constituição Federal. Ação procedente.

O Procurador-Geral de Justiça propõe Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, em face da Lei Municipal nº 18.147, de 28 de junho de 2024, que “proíbe utilização de animais em atividades desportivas com emissão de pouleis de aposta em jogos de azar no âmbito do município de São Paulo e dá outras providências”, do Município de São Paulo.

Sustenta que lei local, que proíbe utilização de animais em atividades desportivas com emissão de pouleis de aposta em jogos de azar no âmbito do Município de São Paulo, inviabiliza a atividade turfística, modalidade de sorteio expressamente permitida pela União, a teor da Lei (federal) nº 7.291/84.

Aduz que há violação do princípio federativo e pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade na esfera estadual, nos termos do art. 144 da CE/89 e do Tema 484 de repercussão geral.

Acrescenta ainda que há contrariedade ao princípio da repartição constitucional de competências, porquanto é da competência privativa da União legislar sobre matéria de consórcios e sorteios (art. 22, XX, CF/88).

Entende pela ausência de espaço normativo para o Município exercer competência legislativa sobre o tema.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

4

Pleiteia a procedência da ação para que seja declarada a constitucionalidade da lei objurgada.

Foi concedida a liminar para determinar a suspensão da eficácia da Lei nº 18.147, de 28.6.2024, do Município de São Paulo (fls. 191/195).

Prestou informações o Presidente da Câmara Municipal de São Paulo defendendo a constitucionalidade da legislação impugnada. Entende que o Município possui competência para legislar sobre matéria ambiental e proteção aos animais, nos termos dos artigos 23, incisos VI e VII, 24, inciso VI, 30, incisos I e II, 225, §1º, inciso VII, todos da Constituição Federal. Acrescenta que consta da justificativa do projeto que a iniciativa parlamentar teve por intuito implementar política pública tendente à outorgar maior proteção ao meio ambiente, onde se incluem os animais, uma vez que animais utilizados para disputas envolvendo proveito financeiro são expostos a práticas extenuantes. Aduz que a Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa emitiu parecer pela constitucionalidade do projeto de lei. Pontua que a lei não trata de sistemas de consórcios e sorteios, mas de proteção à fauna, no sentido de vedação da submissão de animais à crueldade, com amparo no artigo 225, §1º, inciso VII, da Constituição Federal, para a proteção ao meio ambiente, matéria de competência concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 24, VI, da Constituição Federal, e competência comum, nos termos do artigo 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal. Cita o Tema 145, do C. STF, segundo o qual o município é competente para legislar sobre o meio ambiente como União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados. Assevera que a lei municipal está de acordo



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

5

com normas federais e estaduais a respeito da matéria quanto à proteção ao meio ambiente, especificamente quanto à fauna: Lei 9.605/1998, artigo 32, que tipifica ilícitos ambientais, definindo como o ato de prática de abuso contra animais domésticos ou domesticados, e artigos 12-B, 20 e 21 da Lei Estadual 11.977/2005, que instituiu o Código de Proteção aos Animais no Estado. Pontua que o Município de São Paulo já editou normas similares, que não tiveram qualquer questionamento, citando: Lei nº 11.259/1993 (proíbe a realização de rodeios, touradas ou eventos similares); Lei 14.014/2005 (proíbe a utilização de animais de qualquer espécie em apresentação de circos e congêneres)/ Lei 14.370/2007 (institui a semana municipal de proteção a animais), e Lei nº 17.464/2020 (dispõe sobre o Estatuto de Proteção, Defesa e Controle das Populações de Animais Domésticos do Município de São Paulo). Afirma ainda que são indiscutíveis os danos causados à saúde dos animais submetidos a competições desportivas de alto rendimento, uma vez que as provas causam dor e lesões aos animais. Entende que não se permite imunizar do controle ambiental municipal qualquer atividade nociva pelo simples fato de envolver apostas. Requer seja a ação julgada improcedente (fls. 215/236).

O Prefeito do Município de São Paulo argui em preliminar inépcia da inicial por ausência de correlação entre a Lei Municipal e os parâmetros indicados quanto à competência privativa da União para legislar sobre consórcios e sorteios, além da indicação de parâmetros genéricos. Argui ainda inadequação da via eleita por pretender a autora ter como parâmetro a Lei Federal nº 7.291/1984. No mérito entende: que a disciplina de jogos de azar envolvendo animais não se relaciona com consórcios ou sorteios; que a finalidade da lei é estritamente a proteção da dignidade animal, da fauna, mais



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

6

especificamente a saúde e qualidade de vida de animais; que não se proíbem atividades esportivas, nem se regulamentam as apostas, mas apenas se afasta o uso de animais nas atividades que mesclam as duas características: atividades desportivas e emprego de animais; que a lei se mostra proporcional e razoável; que o Município possui competência concorrente para legislar sobre direito ambiental; que a lei pretende impedir que apostas e jogos de azar potencializem ou maximizem a submissão de animais a situações artificiais e desconfortáveis, estranhas à sua condição biopsicossocial e verdadeiramente cruéis. Sustenta, ainda, que de acordo com o disposto no art. 225, §7º, da Constituição Federal, para que “práticas desportivas que utilizem animais” não sejam consideradas cruéis, é preciso que se trate de manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, “registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro”, e “regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos”. Requer seja extinta a Ação Direta sem resolução de mérito, diante da patente ausência de correlação entre a lei municipal e a competência da União para legislar sobre Sistemas de Consórcios e Sorteios, ou mesmo diante do caráter genérico dos parâmetros invocados, ou, ainda, diante do caráter reflexo da suposta ofensa; ou então, superadas as preliminares, o julgamento de improcedência da ADI, declarando-se expressamente a constitucionalidade da Lei Municipal n.º 18.147/2024 (fls. 390/399).

A Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo não se manifestou sobre a ação (certidão de fls. 207).

A D. Procuradoria-Geral de Justiça opina pela procedência do pedido, em parecer assim ementado (fls. 505/516):



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

7

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 18.147, DE 28 DE JUNHO DE 2024, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, QUE “PROÍBE UTILIZAÇÃO DE ANIMAIS EM ATIVIDADES DESPORTIVAS COM EMISSÃO DE POULEIS DE APOSTA EM JOGOS DE AZAR NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. DISCIPLINA SOBRE CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS E SORTEIOS. VEDAÇÃO DE ATIVIDADE TURFÍSTICA, MODALIDADE AUTORIZADA DE SORTEIO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO FEDERATIVO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE CONSÓRCIOS E SORTEIOS. SÚMULA VINCULANTE 02. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Inépcia da inicial não configurada. Indicação dos fundamentos jurídicos que sustentaram o pedido e promovido o contraste com as normas constitucionais afrontadas.
2. Lei local que proíbe utilização de animais em atividades desportivas com emissão de pouleis de apostas em jogos de azar no âmbito do Município de São Paulo, de sorte a inviabilizar a atividade turfística, modalidade de sorteio expressamente permitida pela União, a teor da Lei (federal) n. 7.291/84.
3. Lei que viola o princípio federativo e pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade na esfera estadual, nos termos do art. 144 da CE/89 e do Tema 484 de repercussão geral.
4. Contrariedade ao princípio da repartição constitucional de competências, porquanto é da competência privativa da União legislar sobre matéria de consórcios e sorteios (art. 22, XX, CF/88).
5. Ausência de espaço normativo para o Município exercer competência legislativa sobre o tema.
6. Procedência do pedido.

É o relatório.

***Julgamento em conjunto com o Mandado de Segurança nº 2190895-44.2024.8.26.0000 (Impetrante: Jockey Club de São Paulo e Impetrados Prefeito do Município de São Paulo e Presidente da Câmara Municipal de São Paulo).***

A preliminar arguida deve ser afastada.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

8

Não há se falar sobre inépcia da inicial, que na presente ação, nos termos em que proposta, preenche os requisitos apontados no artigo 3º, da Lei nº 9.868/1999, que disciplina o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade.

Conforme o art. 3º da referida lei, a petição inicial deve indicar: I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações; II - o pedido, com suas especificações.

Além disso, o parágrafo único do artigo 3º estabelece que a petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, deve conter cópias da lei ou do ato normativo impugnado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.

Da leitura da peça inaugural verifica-se que o fundamento da arguição de inconstitucionalidade baseia-se na violação dos princípios constitucionais aplicáveis ao caso, em especial o princípio federativo e o princípio da repartição constitucional de competências, de forma que a citação da Lei Federal existente sobre a matéria se deu tão somente para demonstrar que há legislação federal que a disciplina.

Dessa forma, a petição inicial apresentada nesta ação cumpre rigorosamente os requisitos legais, não havendo qualquer fundamento para alegar sua inépcia.

A indicação precisa dos dispositivos impugnados, dos fundamentos jurídicos e do pedido, bem como a apresentação dos documentos necessários, garantem a admissibilidade da ação direta de inconstitucionalidade, conforme previsto na legislação vigente, de forma que não se acolhe o pedido de extinção da ação.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

9

Passa-se à análise do mérito.

A Lei nº 18.147, de 28 de junho de 2024, do Município de São Paulo, proibiu as atividades desportivas que utilizem animais, como corridas, disputas ou qualquer outra prova, com a emissão de pouleis de apostas, ainda que por meio digital ou virtual, determinando que tais estabelecimentos cessem as atividades em um prazo de 180 dias, nos seguintes termos:

**LEI Nº 18.147, DE 28 DE JUNHO DE 2024**

“Proíbe utilização de animais em atividades desportivas com emissão de pouleis de aposta em jogos de azar no âmbito do Município de São Paulo, e dá outras providências.”

**PROJETO Nº 691/2022 - DO VEREADOR XEXÉU TRIPOLI – UNIÃO**

**RICARDO NUNES**, Prefeito do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, faz saber que a Câmara Municipal, em sessão de 26 de junho de 2024, decretou e eu promulgo a seguinte lei:

**Art. 1º. Ficam proibidas atividades desportivas que utilizem animais, como corridas, disputas ou qualquer outra prova, com a respectiva emissão de pouleis de apostas, ainda que por meio digital ou virtual.**

**Art. 2º Os estabelecimentos que desenvolvam atividades como as descritas no artigo anterior deverão cessar essas atividades no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a partir da publicação desta Lei.**

**Art. 3º O descumprimento ao disposto nesta Lei sujeitará os infratores às seguintes penas:**

**I - advertência para a regularização no prazo de 30 (trinta) dias;**

**II - na reincidência, multa de R\$ 100,00 (cem reais) multiplicados pela capacidade de frequentadores;**

**III - se decorridos 30 (trinta) dias ou mais, contados da última autuação, sem a regularização do estabelecimento, o alvará de funcionamento será suspenso.**

**Parágrafo único.** O valor da multa será reajustado anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo –



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

10

IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro criado por legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, independentemente de regulamentação.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 28 de junho de 2024, 471º da fundação de São Paulo.

RICARDO NUNES - PREFEITO

FABRICIO COBRA ARBEX - Secretário Municipal da Casa Civil

FERNANDO JOSÉ DA COSTA - Secretário Municipal de Justiça

Publicada na Casa Civil, em 28 de junho de 2024.

Quanto à questão de direito, tem-se que a Constituição Federal, no artigo 22, inciso XX, dispõe que é competência privativa da União legislar sobre atividades que envolvam sorteios e loterias, o que inclui a corrida de cavalos, pois abrange as apostas:

**“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
XX – sistemas de consórcios e sorteios.”**

Há inclusive a **Súmula Vinculante nº 2**, do C. Supremo Tribunal Federal, que firmou: **“É inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias.”**

O C. Supremo Tribunal Federal, em controle concentrado



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

11

de constitucionalidade, firmou entendimento no sentido da **matéria ser constitucionalmente reservada à União, em caráter de absoluta privatividade**, de forma que configurada restou a usurpação de competência pelo Estado e, portanto, a inconstitucionalidade formal da norma.

Os seguintes julgados definem a interpretação sobre a matéria:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -LEGISLAÇÃO ESTADUAL PERTINENTE À EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADE LOTÉRICA - DISCUSSÃO SOBRE A COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA REFERENTE A SISTEMAS DE SORTEIOS - MATÉRIA SUBMETIDA AO REGIME DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 22, INCISO XX) - HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO REFERENTE À EXPLORAÇÃO DOS JOGOS E SISTEMAS LOTÉRICOS (INCLUSIVE BINGOS) NO BRASIL - DIPLOMAS NORMATIVOS ESTADUAIS QUE DISCIPLINAM OS SERVIÇOS DE LOTERIAS E INSTITUEM NOVAS MODALIDADES DE JOGOS DE AZAR - MATÉRIA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADA, EM CARÁTER DE ABSOLUTA PRIVATIVIDADE, À UNIÃO FEDERAL - USURPAÇÃO, PELO ESTADO-MEMBRO, DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EXCLUSIVA DA UNIÃO - OFENSA AO ART. 22, XX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI PERNAMBUCANA Nº 12.343/2003 E DO DECRETO ESTADUAL Nº 24.446/2002 - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. LEGISLAÇÃO PERTINENTE A SISTEMAS DE SORTEIOS - MATÉRIA SUBMETIDA AO REGIME DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 22, INCISO XX) - NORMAS ESTADUAIS QUE DISCIPLINAM A ATIVIDADE LOTÉRICA - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA - PRECEDENTES.**

**- A cláusula de competência inscrita no art. 22, inciso XX, da Constituição da República atribui máximo coeficiente de federalidade ao tema dos "sorteios" (expressão que abrange os jogos de azar, as loterias e similares), em ordem a afastar, nessa específica matéria, a possibilidade constitucional de legítima regulação normativa, ainda que concorrente, por parte dos Estados-membros, do Distrito Federal ou dos Municípios.**

**- Não assiste, ao Estado-membro, bem assim ao Distrito Federal,**



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

12

competência para legislar, por autoridade própria, sobre qualquer modalidade de loteria ou de serviços lotéricos. Precedentes.

- A usurpação, pelo Estado-membro, da competência para legislar sobre sistemas de sorteios - que representa **matéria constitucionalmente reservada, em caráter de absoluta privatividade, à União Federal** - traduz **vício jurídico que faz instaurar situação de inconstitucionalidade formal**, apta a infirmar, de modo radical, a própria integridade do ato legislativo daí resultante. Precedentes.

- Não se instaurou, perante o Supremo Tribunal Federal, processo de controle normativo abstrato referente à Lei nº 73/1947 do Estado de Pernambuco, editada em momento no qual era facultado, a qualquer Estado-membro, por efeito de legislação federal (DL nº 204/67), dispor, validamente, sobre a instituição e a exploração de serviços lotéricos. Matéria estranha, portanto, ao âmbito deste processo de fiscalização normativa, cujo objeto limita-se, unicamente, ao exame da legitimidade constitucional da Lei estadual nº 12.343/2003 e do Decreto estadual nº 24.446/2002. Situação idêntica à que se registrou no julgamento da ADI 2.996/SC. A QUESTÃO DO FEDERALISMO NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO - O SURGIMENTO DA IDÉIA FEDERALISTA NO IMPÉRIO - O MODELO FEDERAL E A PLURALIDADE DE ORDENS JURÍDICAS (ORDEM JURÍDICA TOTAL E ORDENS JURÍDICAS PARCIAIS) - A REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS: PODERES ENUMERADOS (EXPLÍCITOS OU IMPLÍCITOS) E PODERES RESIDUAIS. (STF, ADI 2995, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 13-12-2006, DJe-112 DIVULG 27-09-2007 PUBLIC 28-09-2007 DJ 28-09-2007 PP-00026 EMENT VOL-02291-02 PP-00187)

No mesmo sentido, decisão monocrática do C. Supremo Tribunal Federal proferida na Reclamação nº 9557, especificando que a **expressão “sorteios” abrange jogos de azar, loterias e similares, na qual a corrida de cavalos se enquadra:**

INCONSTITUCIONALIDADE. LEGISLAÇÃO ESTADUAL PERTINENTE À EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADE LOTÉRICA. DISCUSSÃO SOBRE A COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA REFERENTE A SISTEMAS DE SORTEIOS - MATÉRIA SUBMETIDA AO REGIME DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 22, INCISO XX) INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

13

PERNAMBUCANA Nº 12.343/2003 E DO DECRETO ESTADUAL Nº 24.446/2002 - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (...) - A cláusula de competência inscrita no art. 22, inciso XX, da Constituição da República atribui máximo coeficiente de federalidade ao tema dos "sorteios" (expressão que abrange os jogos de azar, as loterias e similares), em ordem a afastar, nessa específica matéria, a possibilidade constitucional de legítima regulação normativa, ainda que concorrente, por parte dos Estados-membros, do Distrito Federal ou dos Municípios. - Não assiste, ao Estado-membro, bem assim ao Distrito Federal, competência para legislar, por autoridade própria, sobre qualquer modalidade de loteria ou de serviços lotéricos. Precedentes. - A usurpação, pelo Estado-membro, da competência para legislar sobre sistemas de sorteios (...) traduz vício jurídico que faz instaurar situação de inconstitucionalidade. (STF, Rcl 9557, Relatora Ministra Carmen Lucia, j.09/12/2010, p. 17/12/2010).

Dessa forma, a corrida de cavalos ou outro esporte com a utilização de qualquer animal, quando associada a apostas, enquadra-se no conceito de "sistemas de sorteios" e jogos de azar, que envolvem matéria de competência legislativa exclusiva da União, conforme a Súmula Vinculante nº 2 do STF.

Isso ocorre porque as apostas em corridas de cavalos envolvem elementos de sorte e azar, similares aos sistemas de consórcios e sorteios mencionados na súmula.

Portanto, a regulamentação das apostas em corridas de cavalos deve ser feita pela União, e não pelos Estados ou pelo Distrito Federal, tampouco pelos Municípios, para evitar a violação da repartição constitucional de competências.

José Afonso da Silva trata sobre o problema da repartição



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

14

de competências federativas: “A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa. Esta distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado federal. São notórias as dificuldades quanto a saber que matérias devem ser entregues à competência da União, quais as que competirão aos Estados e quais as que se indicarão aos Municípios. (...) A Constituição de 1988 estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes, buscando reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica” e esclarece, quanto ao sistema adotado pela Constituição de 1988, procurando definir o sistema complexo por ela adotado “que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos poderes da União (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União,<sup>3</sup> enquanto se defere aos Estados e até aos Municípios a competência suplementar.” (José Afonso da Silva. Curso de Direito Constitucional Positivo, 23<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 475 e 477).

No âmbito das competências concorrentes, a Constituição Federal optou por um modelo vertical, vez que cabe à União em regra a edição de normas gerais, que poderão ser objeto de complementação pelos Estados, Distrito Federal, e Municípios.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

15

E José Afonso da Silva complementa:

**“A verticalidade decorre do fato de que a legislação editada em caráter complementar deverá observar o conteúdo das normas gerais editadas pela União. Nesse contexto, calha invocar lição de Raul Machado Horta, de acordo com o qual “a repartição vertical de competências conduziu à técnica da legislação federal fundamental de normas gerais e de diretrizes essenciais, que recai sobre determinada matéria legislativa de eleição do constituinte federal. A legislação federal é reveladora das linhas essenciais, enquanto a legislação local buscará preencher os claros que ficou, afeiçoando a matéria reveladora na legislação de normas gerais às peculiaridades e às exigências estaduais, bem como municipais.”**

Nesse ponto, importante trazer à questão o **princípio da predominância do interesse**, que norteia a repartição de competências, segundo o qual “à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local” (José Afonso da Silva. Curso de Direito Constitucional Positivo, 23<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 476).

Para Hely Lopes Meirelles, estabelece-se a premissa de que para se descobrir se o assunto é da competência municipal, de interesse local, são aqueles que predominantemente interessam à atividade local, considerando que a atividade municipal é “multifária nos seus aspectos e variável na sua apresentação, em cada localidade”. Assim, esclarece que o “interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

16

assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.”

No entanto, ainda que se considerasse permitido que o Município legisle, desde que sob os limites das normas federais e estaduais, em certas matérias não há se alegar interesse local do Município como permissivo indistinto a fundamentar a legislação municipal, podendo disciplinar o que se pode denominar como “aspectos externos” na matéria.

“Celso Antonio Bandeira de Melo é de opinião que a matéria de competência da União pode ter ressonância no plano Municipal, salientando que, no entanto, perante certas matérias deferidas à União, improcede alegar o interesse local do Município, para fundamentar legislação municipal. Assim, as relações de trabalho, cíveis e comerciais, as relações agrárias, etc..., não se realizar na esfera de algum Município, sendo porém a regência de tais matérias de competência da União.

O Município não pode dispor sobre o conteúdo das matérias deste tipo, mas pode e deve reger **“aspectos externos” a elas, para disciplinar seu desempenho de forma compatível com a vida local, ou seja, a concretização de tais matérias projetará efeitos no meio onde se realiza**, daí a necessidade de disciplinar estes efeitos de forma a não perturbar a vida comunitária local, sem invadir conteúdo da própria atividade.

A doutrina e jurisprudência concordam que compete ao Município regular o horário do comércio local. Dispõe a Súmula 419, do STF: “Os Municípios têm competência para regular o horário de comércio local, desde que não infrinjam leis estaduais ou federais válidas”.

“Nem se objete que a fixação de horário do comércio constitui regulamentação da atividade econômica e por isso refoge da competência municipal. A objeção é improcedente porque a simples imposição de horário, vale dizer, do período de atendimento do público não se confunde com intervenção no domínio econômico. Há uma diferença fundamental entre estabelecer normas de



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

17

comércio e fixar horário de comércio: aquelas são de competência da União, este é o do Município, porque traduz, tão-somente, a ordenação de uma atividade urbana, que é o comércio local" Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, São Paulo, Ed. RT, 3<sup>a</sup> ed., 1977, p. 575-576." (...)

A identificação do âmbito do interesse local é que vai definir a competência sobre a matéria, o que será determinado casuisticamente, sucumbindo, nestes casos, a competência estadual e federal. Porém, havendo entrechoque de competências dos entes federativos e improcedendo a alegação de interesse local, não pode ser definida a competência como do Município, sob pena de inconstitucionalidade. (...)

Cabe salientar que o citado art. 24 refere-se apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal, não incluindo neste elenco a figura do Município, admitindo a competência suplementar apenas em relação aos Estados. O art. 30, II, veio, de certa forma, suprir a falha do art. 24, não criando a competência concorrente para o Município, mas admitindo que ele tem competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local.

É interessante ressaltar que a forma como foi redigido o dispositivo contido no art. 30, II, nos leva a admitir que esta **suplementação seja apenas complementar, isto é, no sentido de adaptação da legislação federal e estadual às suas peculiaridades ou realidades da comuna.**" ("Competência Legislativa do Município. Regina M. Macedo Nery Ferrari. *In Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política/Instituto Brasileiro de Direito Constitucional. Revista dos Tribunais*, outubro-dezembro de 1992, p. 263/265)"

Sendo, pois, a matéria de competência privativa da União, ainda que se admitisse ao Município legislar sobre a matéria, esta não pode se dar em desacordo com a norma federal, tampouco a pretexto de legislar acerca de direito ambiental, uma vez que o sistema de repartição de competências não o permite.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

18

Como ressaltado anteriormente, a jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento no sentido de que a cláusula de competência inscrita no artigo 22, inciso XX, da Constituição Federal atribuiu “máximo coeficiente de federalidade” aos temas dos “sorteios”, expressão que abrange os jogos de azar, as loterias e similares, dentre as quais está abarcada a corrida de cavalos, de forma que se afasta de forma veemente, nessa específica matéria, a possibilidade constitucional de legítima regulação normativa, por parte dos Estados-membros, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Como bem pontuado pela D. Procuradoria-Geral de Justiça, ao exercer a sua competência privativa para legislar sobre consórcios e sorteios, a União editou a Lei Federal nº 7.291/84, que dispõe sobre as atividades de equideocultura no país, disciplinando sua coordenação, fiscalização e orientação, de forma que dentre tais atividades se encontra a atividade turfística, consistente na realização de corridas de cavalo, com exploração de apostas, consignando expressamente sua permissão no País:

**“TÍTULO III - Atividade Turfística**

**CAPÍTULO I - Do Funcionamento**

**Art.6º** - A realização de corridas de cavalo, com exploração de apostas, é permitida no País com a finalidade de suprir os recursos necessários à coordenação e fiscalização da equideocultura nacional, através da Comissão Coordenadora da Criação do Cavalo Nacional - CCCCN.

**Art.7º** - A autorização a entidades turfísticas, para exploração de apostas, atestada sua viabilidade técnica e econômica, será concedida através de carta patente expedida pela comissão Coordenadora da Criação do Cavalo Nacional - CCCCN, juntamente com a homologação do Plano Geral de Apostas.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

19

Parágrafo único. A Comissão Coordenadora da Criação do Cavalo Nacional - CCCCN poderá conceder, a título experimental, por prazo não superior a 180 (cento e oitenta) dias, autorização para:

- a) exploração de apostas a novas entidades;
- b) exploração de modalidades de apostas, não constantes do Plano Geral de Apostas homologado.”

Para regulamentar a lei federal foi editado o Decreto nº 96.993, de 17 de outubro de 1988, “que dispõe sobre as atividades da equideocultura no País e dá outras providências”, não dando qualquer margem à legislação municipal para a limitação ou proibição da atividade:

Art. 1º. Compete à Comissão Coordenadora da Criação do Cavalo Nacional - CCCCN, diretamente subordinada ao Ministro de Estado da Agricultura, nos termos da Lei nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984:

I - regular as atividades concernentes à equideocultura no País, coordenando e orientando os órgãos governamentais e fiscalizando as entidades que congregam as pessoas físicas ou jurídicas que se dediquem à criação, ao emprego e melhoramento do equídeo brasileiro, visando precípuamente o fortalecimento da criação nacional;

II - no interesse do desenvolvimento da criação nacional e da ampliação do mercado de trabalho respectivo, autorizar a realização de corridas de cavalos, com obstáculos ou sem eles, e de trote atrelado, com exploração de apostas;

III - estabelecer normas para combate ao doping, respeitadas as prescrições internacionais que regem a matéria;

IV - fiscalizar o cumprimento da legislação específica sobre equideocultura e de registro genealógico das raças equinas;

V - elaborar o plano nacional de criação e exploração racional de equídeos;

VI - fiscalizar as receitas e despesas de interesse turístico;

VII - gerir a arrecadação prevista na lei regulamentada;



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

20

VIII - fiscalizar a execução dos planos e programas, desenvolvidos com recursos por ela fornecidos e a aplicação desses recursos;

IX - promover a melhoria zootécnica e o desenvolvimento dos rebanhos equinos de sela, de serviço, de esportes hípicos e de corrida;

X - baixar instruções técnico-normativas regulando a importação de equídeos das diferentes raças e espécies, tendo em vista a melhoria zootécnica do rebanho nacional;

XI - organizar e fiscalizar o registro genealógico dos equídeos e asininos;

XII - estimular medidas que visem à preservação das raças de equídeos em extinção;

XIII - estabelecer normas gerais para a realização de rodeios;

XIV - estabelecer normas para o melhoramento zootécnico de equídeos;

XV - fiscalizar, de acordo com a orientação da Secretaria de Produção Animal, as provas zootécnicas dos equídeos, realizadas em todo o País.

Parágrafo único. Mediante contratos, convênios ou ajustes, firmados por seu Presidente, a CCCCN buscará a colaboração de órgãos públicos e entidades que se dediquem às atividades de equideocultura para a consecução de seus objetivos.

O Decreto segue dispendo sobre a criação nacional, defesa sanitária, regulamentação das atividades turfísticas e apostas, realização das corridas, distribuição de prêmios, fiscalização das entidades turfísticas, além de penalidades.

Não há dúvidas, pois, que inexiste espaço para o Município legislar acerca da matéria, tampouco nos termos em que postas pela lei objurgada sob o pretexto de que a norma tem como objetivo a proteção dos animais e que, portanto, teria respaldo na



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
Órgão Especial

21

competência concorrente prevista no artigo 24, inciso VI, da Constituição Federal:

"Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;"

Como já dito, ainda que se admitisse o Município legislar, teria como limite as disposições federais acerca da matéria.

Assim, é de rigor a declaração de inconstitucionalidade da lei.

**Isso posto, julga-se procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 18.147, de 28 de junho de 2024, do Município de São Paulo.**

*José Damião Pinheiro Machado Cogan  
Desembargador Relator*