



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Folha	007
Proc.	331/2019
Resp.	

PARECER N°

394

/2019

Projeto de Lei nº 262/2019

Processo nº 331/2019

Iniciativa: Vereador Delegado Elton Negrini

Assunto: Proíbe, no Município de Araraquara, a realização de exames optométricos, a manutenção de equipamentos médicos e a venda sem prescrição médica de óculos de grau e lentes de contato no interior de estabelecimentos comerciais denominados óticas ou estabelecimentos congêneres, ou mesmo fora de suas dependências, e dá outras providências.

De proêmio, cumpre destacar que a propositura em apreço é, tanto no aspecto formal quanto no substancial, inconstitucional, contrariando as normas – regras e princípio – esculpidas na Constituição Federal (CF), não obstante a intenção digna de lisonja do nobre parlamentar.

Diante do aspecto primário adrede, cumpre destacar que ao analisar a processualística legislativa que se deve constitucionalmente adotar e confrontá-la com a produção legislativa da propositura, quanto à forma orgânica desta, percebe-se claramente que o Município não possui competência para legislar sobre o assunto, *in casu*, uma vez que há legislação nacional vigente que não permite a ingerência proposta, no âmbito municipal, da forma que o parlamentar propõe.

Em suma, não é possível o Município ir além do que fora apregoadado por lei federal sobre o mesmo assunto nem tão-somente reproduzir, localmente, esta, o que não se coadunaria com o que dispõe, inclusive, o art. 30, II, da CF. A União já legislou acerca do conteúdo central do projeto, não havendo preponderante interesse local que justificaria tal legislação no Município de Araraquara.

O Município pode agir investido no poder de polícia de que dispõe para restringir e condicionar a prática de atividades que possam trazer perigo ou prejudicar a população local, no exercício de sua autonomia (art. 18 da CF) e competência legislativa e administrativa conferida pela CF (arts. 29 e 30), notadamente para disciplinar matéria de interesse local (art. 30, I, da CF).

Entretanto, é necessário esclarecer que a competência do Município em matéria de saúde pública é suplementar (art. 30, II, da CF), ou seja, deve ser exercida para pormenorizar normas gerais existentes e suprir eventual omissão.

Sucedem-se que, em relação à comercialização de lentes de grau e ao exercício da oftalmologia, ainda se encontram vigentes os vetustos Decretos nº 20.931, de 11 de janeiro de 1932, e nº 24.492, de 28 de junho de 1934, os quais foram recepcionados pela CF vigente com força de lei ordinária (ADI – MC 533-2).



## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Nesse sentido, aponta a seguinte decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

“Estão em vigor, portanto, os Decretos nº 20.931, de 11.1.1932 e 24.492, de 28 de junho de 1934, que regulam a fiscalização e o exercício da medicina, já que o ato normativo superveniente que os revogou (art. 4º do Decreto nº 99678/90) foi suspenso pelo STF na ADI nº 533-2/MC, por vício de inconstitucionalidade formal.”

Nesse diapasão, observa-se que os referidos decretos já estabelecem normas rígidas acerca da venda de lentes de grau, determinando requisitos mínimos para o funcionamento de estabelecimentos que as comercializem, bem como exigências diversas relativas ao exercício da medicina, tanto éticas quanto técnicas, uma vez que a venda de tais produtos é atividade vinculada à prescrição do médico oftalmologista.

Além disso, dispõe, destaca-se, acerca da realização de exames optométricos, sendo que, no ponto, proíbe que em tais estabelecimentos e dependências tenham consultórios médicos.

Assim, conquanto possa o Município, no exercício de sua competência constitucional, editar normas concernentes ao funcionamento de estabelecimento comercial que venda lentes de grau, deve legislar de forma suplementar, suprimindo as eventuais omissões da lei federal e pormenorizando suas disposições, de modo a adaptá-las à realidade local.

No tocante às matérias relacionadas à proteção da saúde e ao consumo, o texto constitucional prevê atribuições dirigidas aos Municípios, tais como legislar sobre as condicionantes de atividades, bens e serviços que sejam nocivos ou inconvenientes ao bem-estar da população local, dado que lhe incumbe o exercício do poder de polícia administrativa sobre a segurança das construções, a preservação da saúde pública, do meio ambiente, do sossego público e a ordenação do espaço urbano.

Nesta vereda, na medida em que o Município cria disposições específicas sobre saúde pública, distantes do licenciamento de estabelecimentos, restringindo o exercício da venda de produtos e prestação de serviços ópticos onde a União não o fez ou reproduz desnecessariamente normas federais, incorre em inconstitucionalidade por violar o pacto federativo (arts. 18 e 24, XII da CF).

Cabe atentar, ainda, que a propositura em questão viola a competência legislativa da União, na medida em que se navega, mesmo que em segundo plano, “nas condições para o exercício das profissões” (art. 22, XVI da CF).

Ante o exposto, não resta outro apontamento senão que o Projeto de Lei nº 262/2019 é formalmente inconstitucional em virtude (i) da existência de norma geral federal regulamentando a temática saúde pública e consumo



## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

relacionada ao seu conteúdo principal, que se presta a replica-la e, secundariamente, (ii) da incompetência dos municípios para legislar sobre a matéria expressa no art. 22, XVI, da CF.

Não obstante, ainda resta formalmente inconstitucional (via subjetiva) o art. 4º da propositura, o qual se traduz em mera norma autorizativa.

Acontece que somente ao Chefe do Poder Executivo assiste a iniciativa de leis que criem – como é o caso – obrigações e deveres para órgãos municipais (art. 47, inc. II da Constituição Estadual, de aplicação extensível aos municípios por força do art. 144 da mesma Carta).

Assim, nem se alegue que, tratando-se de norma autorizativa, o vício estaria superado. Deve-se atentar para o fato de que o Executivo não necessita de autorização para administrar e, no caso em análise, não a solicitou.

Sobre isso, Sérgio Resende de Barros, analisando a natureza das intrigantes leis autorizativas, especialmente quando votadas contra a vontade de quem poderia solicitar a autorização, ensina:

"...insistente na prática legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a...'. O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo, tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente" (Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262).

Bem por isso, não passou despercebido ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que "a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo portanto inconstitucional" (ADIN nº593099377 – rel. Des. Mana Berenice Dias – j. 7/8/00).



## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, inclusive, também vem afirmando a inconstitucionalidade das normas autorizativas, forte no entendimento de que as tais “autorizações” são eufemismo de “determinações”, e, por isso, usurpam a competência material do Poder Executivo:

LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. — não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir. O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes. (ADIN 142.519-0/5-00, rel. Des. Mohamed Amaro, 15.8.2007).

À vista disso, superada a “formalidade”, e por consequência do que fora anteriormente averbado, a propositura em análise também é substancialmente inconstitucional por afronta ao princípio da proporcionalidade, pois medida desnecessária e desproporcional em sentido estrito, subprincípios daquele, bem como em razão do disposto no seu art. 4º, irradiador de regra autorizativa, como visto acima.

Adentrando-se na esfera da inconstitucionalidade suscitada agora, verifica-se que o Projeto de Lei nº 262/2019 se limita, quanto ao seu objeto principal, disposto no *caput* do seu art. 1º, a reproduzir comandos constantes do quadro legislativo existente a respeito, não se extraindo, assim, inovação de qualquer natureza.

Nesse trajeto, repisa-se que quanto ao conteúdo retromencionado, tal medida não altera em nada o que já se tem, o que pode ocasionar dificuldades para a utilização da normativa vigente, tendo em vista a duplicidade vislumbrada para alcançar o mesmo objetivo.

Está-se diante da chamada inflação legislativa, proveniente de leis que, se não existissem, não iriam fazer falta, pois o interesse social que as envolve já estaria tutelado, disciplinado.

Assim sendo, há cristalino desatendimento a finalidade a que se destina a função legiferante e os princípios do processo legislativo!

Ademais da inflação legislativa que a propositura proporciona – a qual deve ser repelida do arcabouço legislativo – de suma importância ampliar os horizontes jurídicos de análise e se embarcar na via *neoconstitucional* da principiologia, dando um relevo – no caso em tela – ao princípio da proporcionalidade, que, servindo como parâmetro para o controle de constitucionalidade das normas, consoante o entendimento do STF, como dito



## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

alhures, resta violado no caso em comento. (ADI nº 907, Relator: Min. Alexandre de Moraes, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2017, Acórdão Eletrônico DJe-266. Public. 24-11-2017).

Violado porque, com base nos seus elementos basilares (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito), em que pese, quanto ao primeiro, haja idoneidade do meio para atingir o fim, em relação ao segundo a medida se torna desnecessária por já ter legislação que acoberta a pretensão do nobre vereador. Por fim, perscrutando o terceiro, o qual serve para investigar se o ato não utilizou o meio de forma exagerada ou insuficiente, vê-se que, por óbvio, utilizou-se de tal meio de forma insuficiente, pelo mesmo motivo que resulta na sua prescindibilidade.

Assim sendo, é o Projeto de Lei nº 262/2019, também, materialmente inconstitucional, pois tem o condão de ferir o sobredito princípio, o qual, em suma, diz respeito à compatibilidade entre meios e fins, ou seja, ato e consequência jurídica.

Ante todo o discorrido, o projeto de lei, em análise detida, é inconstitucional, não devendo prosperar pelas razões aqui ventiladas, por isto.

Quanto ao mérito, o plenário – soberano – decidirá.

É o parecer.

Sala de reuniões das comissões.

05 SET. 2019  
04 SET. 2019

**Paulo Landim**  
Presidente da CJLR

**José Carlos Porsani**

**Lucas Grecco**