





**ESTADO DO PIAUÍ  
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA  
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES  
Assessoria Jurídica Legislativa**

*101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)*

*§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá. (grifo nosso)*

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento Municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

### **III – ADMISSIBILIDADE:**

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de justificativa por escrito, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme artigo 32 da Resolução Normativa nº



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas.*

**IV – ANÁLISE SOBRE O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL:**

Embora louvável a iniciativa do nobre edil, verifica-se, no presente caso, que existe vício de inconstitucionalidade a macular a proposição legislativa em apreço, tendo em vista que o projeto de lei interfere diretamente em seara que é própria da Administração, além de violar competência privativa da União concernente à regulamentação das condições para exercício das profissões .

Neste ponto, importa consignar que determinadas leis são de iniciativa privativa de certas pessoas, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por elas, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa, e, por conseguinte, inconstitucionalidade do referido ato normativo.

Nesse sentido, a Constituição Federal (CF) assim estabelece:

*Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos nas formas e condições previstas nesta Constituição.*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

*§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*

*I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;*

*II - disponham sobre:*

*a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*

*b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*

*c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;*

*e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;*

*f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.*

Tais hipóteses de iniciativa reservada do Presidente da República, pelos princípios da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, ou seja, referidas matérias terão de ser iniciadas pelos Chefes do Executivo (Governadores dos Estados e do DF e Prefeitos), sob pena de se incorrer em inconstitucionalidade formal subjetiva.

Ou seja, as matérias cuja discussão legislativa depende de iniciativa privativa do Presidente da República, devem sujeitar-se à análoga exigência no âmbito dos demais entes federados, que, ao disciplinarem o seu respectivo processo legislativo, somente poderão atribuir o poder de iniciativa de leis concernentes àquelas matérias ao Chefe do Executivo.





**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

[ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.]

*In casu*, observa-se que o projeto em tela conferiu diversas imposições à Administração Pública Municipal, tais como, a contratação de profissionais da optometria (art.2º), concessão de alvará sanitário pelos órgãos municipais para instalação de gabinetes de profissionais optometristas (art. 3º e 4º), a forma de utilização de espaços públicos (art. 7º).

Da leitura do teor da proposição, evidencia-se que a proposição acaba versando sobre organização administrativa e atribuições da administração pública municipal, matérias que são da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal.

A corroborar esse entendimento, vale mencionar julgado do Tribunal de Justiça de Goiás – TJ/GO, quando fez análise de caso semelhante à situação descrita nos autos, *in verbis* (grifos acrescentados):

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**PROTOCOLO : 236957-34.2016.8.09.0000(201692369571)**

**COMARCA : APARECIDA DE GOIANIA**

**RELATOR : DES. AMARAL WILSON DE OLIVEIRA**

**PROCURADOR : SERGIO ABINAGEM SERRANO 1 REQUERENTE (S) :  
PREFEITO DO MUNICIPIO DE APARECIDA DE GOIANIA**

**ADV (S) : 6726/GO -TARCISIO FRANCISCO DOS SANTOS 26850/GO  
-CELIO NATAL DOS SANTOS JUNIOR**

**1 REQUERIDO (S) : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE  
APARECIDA DE GOIANIA**

**ADV (S) : 24408/GO -RODRIGO FERREIRA DE OLIVEIRA 1 INTERES.(S)  
: PROCURADOR GERAL DO ESTADO DE GOIAS**

**ADV (S) : 14800/GO -ALEXANDRE EDUARDO FELIPE TOCANT 1 AMI  
CUR (S) : CONSELHO BRASILEIRO DE OFTALMOLOGIA CBO**

**ADV (S) : 13792/DF -JOSE ALEJANDRO BULLON SILVA 47892/DF  
-CARLOSMAGNUN COSTA NUNES 33350/DF -ISABELLA CARVALHO  
SILVA DE ANDR 51461/DF -GABRIEL BUNN ZOMER**

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO  
MUNICÍPIO DE APARECIDA DE GOIÂNIA. INICIATIVA  
PARLAMENTAR. CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA ÁREA DE  
OPTOMETRIA PARA ATUAR NOS PROGRAMAS DE SAÚDE DA  
FAMÍLIA - PSF, CENTRO DE ATENÇÃO INTEGRADA À SAÚDE -  
CAIS, UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE -UBS E ESCOLAS  
MUNICIPAIS, COM AUMENTO DE DESPESA AO ERÁRIO.  
COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO**



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

**VÍCIO DE INICIATIVA.** 1 - É da competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal a deflagração de processo legislativo que trate das matérias elencadas no artigo 77 e incisos da Constituição Estadual. 2 - A iniciativa para a elaboração de lei é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal. 3 - **Nessa perspectiva, em conformidade com a jurisprudência deste Tribunal, evidencia-se a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei nº 3.322/2016, do Município de Aparecida de Goiânia, que dispôs sobre a contratação de profissional de optometria pela Administração Municipal para atuação na rede pública de saúde e de ensino, gerando despesas não previstas no orçamento, por afronta aos artigos 2º, § 2º, e 77, incisos I, II e VI, da Constituição Estadual, eis que tratou de matéria ligada à reserva de administração, bem como por acarretar aumento de despesas aos cofres públicos. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.**

DECISAO : VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos

de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 236957-34.2016.8.09.0000 (201692369571), Comarca de Aparecida de Goiânia, sendo requerente PREFEITO DO MUNICÍPIO DE APARECIDA DE GOIÂNIA e requerido PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE APARECIDA DE GOIÂNIA. ACORDAM os componentes da Corte Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, à unanimidade, em julgar procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator. VOTARAM, além do Relator, os Desembargadores: Elizabeth Maria da Silva, Nicomedes Domingos Borges, Itamar de Lima, Zacarias Neves Coelho (convocado) Carlos Escher, Gerson Santana Cintra (convocado) Leobino Valente Chaves, Carmecy Rosa Maria A. de Oliveira (convocado) Ney Teles de Paula, Beatriz Figueiredo Franco, Gilberto Marques Filho, João Waldeck Félix de Sousa, Nelma Branco Ferreira Perilo, Walter Carlos Lemes, Kisleu Dias Maciel Filho, Jeová Sardinha de Moraes, Fausto Moreira Diniz, Carlos Alberto França e Francisco Vildon José Valente. OBSERVAÇÃO: Fez sustentação oral o Dr. CarlosMagnum Costa Nunes, pelo Conselho Brasileiro de Oftalmologia. PRESIDIU o julgamento o Desembargador Gilberto Marques Filho. PRESENTE o Dr. Sérgio Abinagem Serrano, Procurador de Justiça. Goiânia, 14 de junho de 2017. Desembargador AMARAL WILSON DE OLIVEIRA Relator

De outro giro, a proposição legislativa apresenta vício de inconstitucionalidade formal orgânico, porque acaba versando sobre o exercício profissional do optômetro, matéria que compete privativamente à União, de acordo com o artigo 22, XVI, da CF, o qual preceitua competir privativamente à União legislar sobre “organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões”.

A esse respeito, impende registrar que o STF julgou a ADF 131 e, por maioria de votos, decidiu pela recepção dos dispositivos do Decreto nº 20.931/32 e do Decreto nº 24.492 - que disciplinavam ser “terminantemente proibido aos enfermeiros, massagistas, optometristas a



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

instalação de consultórios para atender clientes”, “vedando às casas de ótica confeccionar e vender lentes de grau sem prescrição médica” e proibindo ao “ótico prático e demais empregados do estabelecimento, escolher ou permitir escolher, indicar ou aconselhar o uso de lentes de grau”. Confira (grifos acrescidos):

*ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL*  
*131*

*DISTRITO FEDERAL*

*RELATOR :MIN. GILMAR MENDES*

*REQTE.(S) :CONSELHO BRASILEIRO DE ÓPTICA E*  
*OPTOMETRIA - CBOO*

*ADV.(A/S) :ADALGISA ROCHA CAMPOS*

*INTDO.(A/S) :CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA - CFM*

*ADV.(A/S) :GISELLE CROSARA LETTIERI GRACINDO E*

*OUTRO(A/S)*

*INTDO.(A/S) :CONSELHO BRASILEIRO DE OFTALMOLOGIA -*  
*CBO*

*ADV.(A/S) :JOSE ALEJANDRO BULLON SILVA E OUTRO(A/S)*

*Ação de arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Artigos 38, 39 e 41 do Decreto 20.931/32 e artigos 13 e 14 do Decreto 24.492/34. 3. 1. Optometristas com atuação prática mitigada. Proibição de instalação de consultórios e procedência na avaliação de acuidade visual de pacientes. Vedação à confecção e comercialização de lentes de contato sem prescrição médica. 4. Limitações ao exercício da profissão. Supostas violações aos art. 1º, incisos III (dignidade da pessoa humana) e IV (livre iniciativa, isonomia e liberdade ao exercício de trabalho, ofício e profissão); art. 3º, inciso I; art. 5º, caput, incisos II, XIII, XXXV, LIV, LVI, §§1º e 2º; art. 60, § 4º, inciso IV (segurança jurídica, proporcionalidade e razoabilidade); art. 6º, caput, e art. 196 (direito à saúde, no que tange à prevenção), todos da Constituição Federal. 5. Incidência do art. 5º, inciso XIII, da Constituição Federal de 1988. Reserva legal qualificada pela necessidade de qualificação profissional. Atividade com potencial lesivo. Limitação por imperativos técnico-profissionais, referentes à saúde pública. Ausência de violação à liberdade profissional, à proporcionalidade e à razoabilidade. Ponderação de princípios promovida pelo legislador. Inexistência de violação à preceito fundamental. 6. Normas recepcionadas pelas Constituições posteriores às legislações e pela Constituição Federal de 1988. 7. Ação de arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada improcedente, declarando a recepção dos arts. 38, 39 e 41 do Decreto 20.931/32 e arts. 13*





**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*e 14 do Decreto 24.492/34, e realizando apelo ao legislador federal para apreciar o tema.*

As restrições fixadas no Decreto 20.931/32 e Decreto 24.492/34, no que interessa, são as seguintes:

***Decreto nº 20.931/32.***

*Art. 38 É terminantemente proibido aos enfermeiros, massagistas, optometristas e ortopedistas a instalação de consultórios para atender clientes, devendo o material aí encontrado ser apreendido e remetido para o depósito público, onde será vendido judicialmente a requerimento da Procuradoria dos leitos da Saúde Pública e a quem a autoridade competente oficiará nesse sentido. O produto do leilão judicial será recolhido ao Tesouro, pelo mesmo processo que as multas sanitárias.*

*Art. 39 É vedado às casas de ótica confeccionar e vender lentes de grau sem prescrição médica, bem como instalar consultórios médicos nas dependências dos seus estabelecimentos.*

*Art. 41 As casas de ótica (...) devem possuir um livro devidamente rubricado pela autoridade sanitária competente, destinado ao registro das prescrições médicas.*

***Decreto nº 24.492/34.***

*Art. 13 É expressamente proibido ao proprietário, sócio-gerente, ótico prático e demais empregados do estabelecimento, escolher ou permitir escolher, indicar ou aconselhar o uso de lentes de grau, sob pena de processo por exercício ilegal da medicina, além das outras penalidades previstas em lei.*

*Art. 14 O estabelecimento de venda de lentes de grau só poderá fornecer lentes de grau mediante apresentação da fórmula ótica de médico, cujo diploma se ache devidamente registrado na repartição competente.*

Posteriormente, o Plenário virtual do Supremo Tribunal Federal decidiu modular os efeitos da decisão supramencionada, definindo que as vedações dos Decretos Presidenciais 20.931/1932 e 24.492/1932 não se aplicariam aos profissionais qualificados por instituição de



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

ensino superior regularmente instituída mediante autorização do Estado e por ele reconhecida, de acordo com a seguinte conclusão:

- 1. sanar omissão quanto à manifestação expressa de indeferimento de pedido de destaque para julgamento presencial da presente ADPF;*
- 2. integrar o acórdão embargado, promovendo a modulação dos efeitos subjetivos da anterior decisão de recepção dos Decretos nº 20.931/32 e 24.492 /34 quanto aos optometristas de nível superior;*
- 3. firmar e enunciar expressamente que as vedações veiculadas naquelas normas não se aplicam aos profissionais qualificados por instituição de ensino superior regularmente instituída mediante autorização do Estado e por ele reconhecida.*

Ou seja, com a decisão integrativa do STF, as restrições só valem para os optometristas com formação técnica — que o Conselho Brasileiro de Óptica e Optometria (CBOO) define como ópticos práticos.

É de se ver que não restará outra alternativa ao ente municipal senão observar os referidos diplomas legais federais, consoante a decisão do STF supramencionada.

Por fim, quanto ao teor do art. 7º do PL, cumpre assinalar que cabe à lei complementar a definição dos serviços e atividades sobre os quais pode ser instituído o Imposto sobre Serviços (ISS), nos termos dos artigos 145, inciso I, 146, inciso III, “a” e “b”, e 156, inciso III, da Constituição Federal.

A par disso, a estrutura normativa está disciplinada no âmbito federal na Lei Complementar Federal nº 116/2003 a qual, dentre outras providências, traz uma lista com a relação de serviços sujeitos ao ISS.

Sendo assim, o legislador municipal deve atuar dentro dos limites fixados pela Constituição da República e pela lista de serviços da Lei Complementar nº 116/2003, não podendo tributar serviços que dela não constam.



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

De acordo com o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), segundo julgamento da ADI nº 2182744-36.2017.8.26.0000<sup>1</sup>, não há como interpretar o item "4.13 - Ortóptica", da lista anexa à Lei Complementar nº 116/2003, que não admite a expressão "e congêneres", para estabelecer a incidência válida do ISS sobre o exercício de Óptico Optometrista e prestação de serviços de Optometria Básica e Plena.

Em casos semelhantes, o Colendo Órgão Especial do TJSP decidiu na mesma linha : ADI nº 0065039-90.2013.8.26.0000, j. 14/08/2013; ADI nº 2267563-71.2015.8.26.0000, j. 15/06/2016.

Portanto, resta evidente a usurpação de competência pelo legislador municipal ao disciplinar matéria acrescentando serviço não contemplado no rol da Lei Complementar nº 116/2003 que, na hipótese, não admite interpretação extensiva.

Em arremate, diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto em análise.

#### **V- CONCLUSÃO:**

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina pela REJEIÇÃO** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado, pelos motivos acima detalhados.

---

<sup>1</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.481, de 03 de novembro de 2015, do Município de Dracena que dispõe "sobre a inclusão da Atividade de Óptico Optometrista e da Prestação de Serviços da Optometria" – Preliminar de ilegitimidade ativa – Afastada – Norma que insere o exercício de Óptico Optometrista e prestação de serviços de Optometria Básica e Plena no rol das atividades de prestação de serviços no âmbito municipal – Artigo 3º da Lei nº 4.481/2015 – Usurpação de competência – Ocorrência – Profissão que não consta da lista taxativa anexa à Lei Complementar nº 116/2003 - Atividade agregada e não automática e não há possibilidade in casu de interpretação extensiva – Afronta ao princípio federativo – Ofensa aos artigos 1º e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Pedido parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2182744-36.2017.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial;



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

*Flavielle e Coelho*  
**FLAVIELLE CARVALHO COELHO**  
**ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA**  
**MATRÍCULA 07883-2 CMT**  
*Flavielle Carvalho Coelho*  
**Assessora Jurídica Legislativa**  
**Mat. 07883-2**