



## **PARECER JURÍDICO Nº 71/2025**

**Referência:** Projeto de Lei nº 31/2025-L

**Autoria:** Vereador Diego Gouveia da Costa

**Assunto:** Dispõe sobre a proibição da realização de exames ópticos em estabelecimentos ou laboratórios ópticos, bem como a prescrição de lentes de grau por profissional que não seja médico com registro no Conselho Regional de Medicina, na Estância Turística de São Roque.

**Ementa:** PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. NORMA GENÉRICA. POSSIBILIDADE. EXAMES ÓPTICOS. PRESCRIÇÃO DE LENTES DE GRAU. NECESSIDADE DE PROFISSIONAL HABILITADO. OBSERVÂNCIA DAS LEGISLAÇÕES FEDERAL E ESTADUAL. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE.

### **1. RELATÓRIO**

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 31, de 17 de fevereiro de 2025, de autoria do Ilustre Vereador Diego Gouveia da Costa, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Exposição de Motivos nº 31/2025-L; **2.** Minuta do Projeto.

O Projeto de Lei visa coibir a prática da venda casada no setor óptico do Município de São Roque, garantindo que a comercialização de lentes de grau ocorra de maneira independente da prescrição médica, como determina a legislação vigente. Nos termos do PL em epígrafe, extrai-se:

Atualmente, algumas ópticas oferecem exames de vista como atrativo para a venda de seus produtos, prática que configura venda casada, vedada pelo Código de Defesa do Consumidor. Essa conduta não apenas compromete a liberdade de escolha do consumidor, como também prejudica estabelecimentos que atuam de forma ética e



transparente, respeitando a separação entre a prescrição médica e a comercialização de lentes corretivas.

Além de ser ilegal, essa prática coloca em risco a saúde da população, pois exames oftalmológicos exigem um diagnóstico completo, que somente um médico pode realizar. Impedir que ópticas realizem exames ou ofereçam vantagens exclusivas vinculadas à aquisição de produtos é uma medida necessária para preservar a concorrência leal no setor e evitar prejuízos tanto para os consumidores quanto para os profissionais devidamente habilitados.

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação. Outrossim, a opinião jurídica exarada neste Parecer não tem força vinculante, restando facultado aos membros desta Augusta Casa a utilização ou não dos fundamentos expostos.

Eis a síntese do necessário.

## **2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO**

Passo a analisar a constitucionalidade do Projeto de Lei. A constitucionalidade de toda proposição legislativa deve ser avaliada à luz de dois aspectos essenciais: **1.** o aspecto formal, que envolve o à iniciativa para elaboração da lei; e **2.** o aspecto material, que se refere à compatibilidade do conteúdo da proposta de lei com o texto constitucional.

Sob o aspecto formal, a matéria abordada no Projeto de Lei nº 31/2025-L não se insere na iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que está enumerada nos art. 61, §1º, II, cumulado com o art. 84, III, da Constituição Federal.

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo.

Inegável, pois, que as disposições da norma não se situam no domínio da Reserva da Administração, pois não impõem ao Poder Executivo tarefas

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

próprias da Administração, tais como o planejamento, a organização e funcionamento dos serviços públicos e da Administração, nos termos do art. 47 da Constituição do Estado de São Paulo.

Assim, o caso em exame, o Projeto de Lei municipal de iniciativa parlamentar, não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local, nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra vício formal na legislação.

De fato, cabe ao Poder Executivo o exercício dos atos de gestão administrativa do Município. Conforme dito alhures, as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo, razão pela qual somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.

A proposição encontra fundamento no art. 60, *caput*, da Lei Orgânica do Município, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, a qualquer Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores do Município, ressaltando-se que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente.

Assim, o PL de iniciativa do Poder Legislativo que dispõe sobre a proibição da realização de exames ópticos em estabelecimentos ou laboratórios ópticos, bem como a prescrição de lentes de grau por profissional que não seja médico com registro no Conselho Regional de Medicina, não apresenta ofensa à regra da separação dos poderes, não se verificando interferência do Poder Legislativo em matéria que lhe é vedada.

No que tange à competência legislativa, o norteador da repartição de competências entre os entes federados é o princípio da predominância do interesse, de modo que, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências para legislar sobre determinado assunto, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como características que assegurem o Estado Federal, garantindo o imprescindível equilíbrio federativo (ADI 4615 CE).

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Também não vejo inconstitucionalidade em legisferar sobre a matéria, uma vez que, nos termos do art. 30, da Constituição Federal<sup>1</sup>, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

*In casu*, trata-se de competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para dispor sobre consumo, assim como proteção e defesa da saúde, nos termos que dispõe a Constituição Federal:

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

[...]

V - produção e consumo;

[...]

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

Não é à toa que a Lei Orgânica do Município dispõe:

**Art. 9º** Nos termos da lei complementar federal, ao Município, em comum com a União e o Estado, cabem, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

II - cuidar da saúde e da assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Em relação à saúde, a Constituição Federal consagra, a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII), permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II).

Não de outra forma, importante destacar a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal que dá ênfase à competência legislativa concorrente em matérias que envolvam defesa do consumidor. A Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da

---

<sup>1</sup> **Art. 30.** Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; [...]

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União, ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios.

As exigências legais estão sendo impostas com o nítido objetivo de proteger a saúde, o bem-estar e a dignidade dos consumidores, vale dizer, dos consumidores, sem estabelecer medidas absurdas ou arbitrárias.

Consoante as normas aplicáveis à espécie, não podem os optometristas realizarem diagnóstico de defeitos refrativos e prescrever lentes de grau, pois são atividades privativas de médico. Trata-se da inteligência do disposto nos art. 38 e art. 39 do Decreto nº 20.931, e art. 13 e art. 14 do Decreto nº 24.492/34, ambos em vigor:

**Decreto nº 20.931/32 – Regula e fiscaliza o exercício da medicina, da odontologia, da medicina veterinária e das profissões de farmacêutico, parteira e enfermeira, no Brasil, e estabelece penas.**

**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.

**Decreto nº 24.492/34 – Baixa instruções sobre o Decreto n. 20.931, de 11 de janeiro de 1932, na parte relativa à venda de lentes de graus**

**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.

De fato, consoante julgamento do STF na ADIn nº 533-2:

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

As vedações veiculadas [nos Decretos] não se aplicam aos profissionais que ostentem a formação técnica de nível superior qualificados por instituição regularmente instituída, com autorização e reconhecimento formal do Estado para formação de bacharéis e tecnólogos, devendo prevalecer não apenas a liberdade profissional (artigo 5º, XIII, da CF) como também o princípio do *in dubio pro salute*, privilegiando o acesso da população a um número maior de profissionais de atenção à saúde, permitindo a atuação do optometrista como apoio ao oftalmologista no atendimento primário.

Em cotejo fático com o julgado da Corte Suprema, o caso em análise versa acerca da falha na prestação do serviço pela ré, em razão da prática de venda casada ao submeter o recorrente a realizar um exame de visão, além de vender produto médico, não tendo este PL o intuito de proibir os optometristas, diante do reconhecimento de alterações visuais de ordem patológica, fazer o encaminhamento à profissional da área médica.

### 3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente à propositura**, deverá ser encaminhado para as Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação”, “Cidadania, Direitos Humanos e Meio Ambiente” e “Saúde e Assistência Social”, para fins de emissão de Parecer. Nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de maioria simples, e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal.

E no que concerne ao mérito do Projeto de Lei, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá aos Vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

É o parecer.

São Roque, 24 de fevereiro de 2025.

**Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão**  
Procuradora Jurídica