



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº: 212

INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA

REFERENTE AO SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 152/2026

ASSUNTO: Institui o programa municipal de saúde visual e garante a oferta gratuita de óculos de grau aos alunos da rede pública municipal de ensino e às demais pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica no município.

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 152/2026- INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE SAÚDE VISUAL E GARANTE A OFERTA GRATUITA DE ÓCULOS DE GRAU AOS ALUNOS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO E ÀS DEMAIS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICA NO MUNICÍPIO. POSSIBILIDADE, EM TESE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR PARA ESTABELECIMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA, INCLUSIVE COM EVENTUAL REPERCUSSÃO ORÇAMENTÁRIA. TEMA 917 DO STF. ADI Nº 2297483-17.2020.8.26.0000, DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TJSP, RELATIVA AO PROGRAMA “NOVO OLHAR”, DO MUNICÍPIO DE MAUÁ. CONSTITUCIONALIDADE DO NÚCLEO DA POLÍTICA PÚBLICA. NECESSIDADE, TODAVIA, DE DISTINGUIR A INSTITUIÇÃO DO



Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:

Conforme justificativa apresentada pelo vereador, o presente Substitutivo é apresentado com o objetivo de promover o aprimoramento da técnica legislativa e conferir maior unidade, coerência e organização à matéria objeto dos Projetos de Lei nºs 152 e nº 153/2026 que tramitam nesta Casa de Leis.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

A proposta resulta das discussões realizadas no âmbito das Comissões Permanentes desta Casa Legislativa, nas quais se verificou a conveniência de reunir, em uma única proposição, as medidas e objetivos comuns constantes dos referidos projetos, evitando a tramitação paralela de matérias que guardam estreita relação entre si.

O Substitutivo, portanto, não altera a finalidade essencial das proposições originárias, mas busca consolidá-las em um único texto legislativo, de modo a conferir maior clareza, sistematização e segurança jurídica à futura legislação municipal.

Nesse sentido, permanece como objetivo central a instituição do Programa Municipal de Saúde Visual, destinado à oferta gratuita de óculos aos alunos da rede pública municipal de ensino e às demais pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica residentes no Município.

A iniciativa possui relevante interesse público e social, uma vez que as dificuldades relacionadas à saúde visual podem comprometer significativamente o desempenho escolar, o desenvolvimento, a autonomia e a qualidade de vida das pessoas. Para famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica, o custo de consultas, exames e, especialmente, de óculos pode representar obstáculo significativo ao acesso adequado à saúde visual.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

A unificação das propostas permite, assim, que os objetivos das referidas proposições sejam tratados de forma integrada, preservando-se seu conteúdo e sua finalidade, ao mesmo tempo em que se aprimora a estrutura normativa da matéria.

Importante ressaltar que, assim como nas proposições originárias, a nova proposta permanece sem promover inovação legislativa incompatível com a ordem constitucional, tampouco criando estrutura administrativa específica. Trata-se, em verdade, de adequação de política pública já reconhecida como constitucional pela jurisprudência dos tribunais, adaptada às necessidades locais e às condições socioeconômicas da população do Município.

Nesse sentido, merece reiterado destaque o entendimento firmado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2297483-17.2020.8.26.0000, entre outros precedentes que prestigiam a atuação legislativa municipal em matérias relacionadas à promoção da saúde e à proteção de grupos socialmente vulneráveis.

Dessa forma, a presente proposição busca conciliar a finalidade social dos projetos originários com a necessária observância da boa técnica legislativa, proporcionando um texto único, mais claro, organizado e adequado à efetiva implementação da política pública pretendida.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Instruem o pedido, no que interessa: **(i)** Minuta do substitutivo ao projeto de Lei n.º 152/2026, com a respectiva justificativa.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo a análise Jurídica.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

I. Da possibilidade de iniciativa parlamentar para a instituição de política pública

A questão central não consiste em saber se o Poder Legislativo pode instituir política pública na área da saúde, mas em verificar até que ponto a lei de iniciativa parlamentar pode disciplinar sua execução sem invadir a esfera própria de atuação do Poder Executivo.

O Supremo Tribunal Federal consolidou, no Tema 917 da repercussão geral, a orientação segundo a qual não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo a lei municipal de iniciativa parlamentar que, embora possa gerar despesa para a Administração, não trate de sua estrutura, das atribuições de seus órgãos ou do regime jurídico de seus servidores.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

A tese permanece sendo aplicada pelo Supremo Tribunal Federal, inclusive em matérias relacionadas à concretização do direito social à saúde.

Assim, **a mera criação de uma política pública ou a possibilidade de geração de despesa não é suficiente para caracterizar vício de iniciativa.**

O limite encontra-se na passagem da formulação legislativa da política pública para a disciplina concreta da organização e funcionamento da Administração.

A Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 47, incisos II e XIV, reserva ao Chefe do Poder Executivo a direção superior da Administração e a prática dos demais atos administrativos, dentro de sua competência.

É nesse ponto que se mostra especialmente relevante o precedente específico do Município de Mauá.

II. Do precedente específico da ADI nº 2297483-17.2020.8.26.0000





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2297483-17.2020.8.26.0000, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo examinou lei de iniciativa parlamentar do Município de Mauá que instituiu o Programa “Novo Olhar”, destinado ao fornecimento de óculos de grau a famílias carentes.

O precedente é particularmente relevante porque apresenta **identidade material significativa com a proposição ora analisada**.

Naquela oportunidade, o TJSP reconheceu a inexistência de vício de iniciativa ou afronta à reserva da Administração na instituição de regras genéricas e abstratas relativas à criação de programa de auxílio à saúde, mesmo com eventual imposição de despesas, à luz do Tema 917 do STF.

Todavia, o Tribunal fez ressalva expressa quanto à disciplina de atos concretos de gestão administrativa, reputando invasiva da esfera própria do Executivo a previsão relacionada aos serviços de cadastramento dos integrantes do programa.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Portanto, o precedente não autoriza concluir que o Poder Legislativo possa disciplinar indistintamente todas as etapas de execução administrativa do programa.

Ao contrário, o julgado estabelece uma importante linha divisória entre: **a)** a instituição legislativa da política pública, que pode ser realizada pelo Parlamento; e **b)** a definição de procedimentos administrativos concretos para sua execução, que pode ingressar no campo próprio da Administração.

Essa distinção deve orientar a análise do PL nº 152/2026.

- **III. Da maior segurança jurídica da redação do PL nº 40/2026**

O PL nº 40/2026 apresentava estrutura mais simples e mais próxima do modelo examinado pelo TJSP.

Em síntese, a proposição: instituía o Programa Municipal de Saúde Visual; estabelecia como objetivo o fornecimento gratuito de óculos; definia o público beneficiário por critério socioeconômico; exigia laudo médico de oftalmologista; remetia ao Poder Executivo a regulamentação da lei.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

A redação, portanto, concentrava-se no **conteúdo essencial da política pública**, sem estabelecer minuciosamente o fluxo administrativo de execução.

Essa característica é juridicamente relevante.

Quanto menos a lei parlamentar avançar sobre a organização concreta do serviço, a distribuição de atribuições entre órgãos, a escolha dos profissionais, os mecanismos administrativos de cadastramento, a celebração de ajustes e os procedimentos internos de execução, maior a aderência ao entendimento firmado pelo STF e pelo TJSP.

Por essa razão, não se identifica vantagem constitucional na ampliação promovida pelo PL nº 152/2026.

Ao contrário, as inovações introduzidas aumentam os pontos de contato da proposição com matéria de gestão administrativa.

IV. Do CadÚnico





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

O PL nº 152/2026 substituiu o critério objetivo de renda previsto no PL nº 40/2026 pela previsão de que será beneficiária a pessoa integrante de família inscrita no CadÚnico, cuja renda familiar se enquadre nos critérios de baixa renda definidos pela legislação federal vigente.

A utilização do CadÚnico não é, por si só, necessariamente inconstitucional.

Todavia, a alteração não é recomendável sob a perspectiva da segurança jurídica e da autonomia da política pública municipal.

O projeto passa a vincular a definição do universo dos beneficiários a um cadastro federal e a critérios definidos pela legislação federal, fazendo com que alterações posteriores desses critérios possam repercutir diretamente sobre a abrangência do programa municipal.

Além disso, o simples fato de a pessoa ou família estar inscrita no CadÚnico não deve ser confundido, sem exame da legislação específica, com o preenchimento de todo e qualquer critério socioeconômico necessário à concessão de determinado benefício.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Mais importante, contudo, é que a criação do programa municipal não exige a utilização do CadÚnico como condição legal.

O Município pode estabelecer, na própria lei, critério objetivo de vulnerabilidade socioeconômica, deixando para a regulamentação administrativa a definição dos meios de comprovação.

Nesse aspecto, a redação do PL nº 40/2026, ao utilizar diretamente critério de renda, é mais simples, determinada e autônoma.

Assim, recomenda-se a manutenção do critério socioeconômico originalmente adotado no PL nº 40/2026.

V. Da referência a profissionais da rede pública de saúde

O ponto mais sensível da nova redação está no parágrafo único do artigo 3º do PL nº 152/2026.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

O dispositivo prevê que a avaliação oftalmológica e a emissão da prescrição médica poderão ser realizadas por profissionais da rede pública de saúde, por instituições conveniadas ou pelo próprio beneficiário.

A norma, embora utilize a expressão “poderão”, passa a disciplinar **como o serviço de saúde será operacionalizado**.

A lei parlamentar deixa de simplesmente estabelecer que o benefício depende de prescrição médica e passa a indicar os meios pelos quais a avaliação poderá ser realizada, mencionando expressamente: profissionais da rede pública; instituições conveniadas; atendimento providenciado pelo próprio beneficiário.

Essa disciplina não é indispensável à instituição do programa.

Ao contrário, a escolha de quais unidades públicas participarão da execução, quais profissionais prestarão atendimento, se haverá utilização da estrutura própria do Município, se serão celebradas parcerias e como será organizado o fluxo de atendimento constitui matéria relacionada à execução administrativa da política pública.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Esse é precisamente o campo que exige cautela à luz da distinção realizada pelo TJSP na ADI de Mauá.

O precedente admite a instituição parlamentar do programa, mas não autoriza a disciplina legislativa de atos administrativos concretos.

Por isso, **recomenda-se a supressão integral do parágrafo único do artigo 3º do PL nº 152/2026.**

A exigência de prescrição por oftalmologista, por sua vez, pode permanecer no texto, porque constitui requisito material do benefício, e não disciplina da estrutura administrativa.

VI. Da previsão de instituições conveniadas

O mesmo raciocínio se aplica à menção a instituições conveniadas.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Ao estabelecer que a avaliação poderá ser realizada por instituições conveniadas, o projeto passa a antecipar uma determinada forma de organização da prestação do serviço.

A escolha administrativa entre executar determinada atividade diretamente, mediante a estrutura municipal existente, ou recorrer a terceiros, mediante instrumento jurídico adequado, deve permanecer no âmbito de planejamento e gestão do Executivo, observada a legislação aplicável.

Não é necessário que a lei parlamentar determine ou antecipe esse modelo de execução.

A supressão dessa previsão, portanto, não elimina o programa nem reduz seu alcance jurídico essencial.

Apenas preserva para o Poder Executivo a escolha do meio administrativo adequado para implementar a política pública.

VII. Da previsão de convênios, acordos, termos de cooperação e parcerias





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

O artigo 4º do PL nº 152/2026 estabelece que o Poder Executivo poderá celebrar convênios, acordos, termos de cooperação, parcerias e demais instrumentos congêneres com entidades públicas ou privadas.

Também aqui se recomenda a supressão.

A razão não é afirmar que a simples autorização genérica para celebração de convênios seja necessariamente inconstitucional.

O problema é outro: **o dispositivo é desnecessário e aproxima a lei parlamentar da gestão administrativa concreta.**

A celebração de instrumentos administrativos, quando juridicamente cabível, deve observar a legislação própria, os requisitos de contratação ou parceria aplicáveis, a existência de interesse público e a disponibilidade orçamentária e financeira.

Não cabe ao projeto de iniciativa parlamentar estabelecer, de maneira genérica, os instrumentos que o Executivo poderá utilizar para implementar determinada política pública.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Além disso, a própria Constituição Estadual atribui ao Executivo a direção superior da Administração e a prática dos atos administrativos de sua competência.

Assim, a retirada do artigo 4º não prejudica o programa e reduz o risco de caracterização de invasão da esfera administrativa.

VIII. Da diferença entre estabelecer uma política pública e administrar sua execução

A análise do PL nº 152/2026 deve observar uma distinção fundamental.

O Poder Legislativo pode estabelecer, por lei, que determinado grupo vulnerável terá acesso a determinado benefício de saúde, desde que respeitados os limites constitucionais.

Isso corresponde à definição da própria política pública.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Outra coisa é determinar: qual órgão administrativo executará o programa; quais profissionais serão utilizados; quais unidades de saúde participarão; como será realizado o atendimento; quais entidades serão conveniadas; como serão formalizadas as parcerias; quais cadastros administrativos serão utilizados; quais procedimentos internos deverão ser adotados.

Esses elementos pertencem, em maior ou menor medida, à esfera de execução administrativa.

A jurisprudência do TJSP sobre a Lei de Mauá é especialmente elucidativa justamente porque reconheceu a validade do programa, mas afastou a disciplina de atos concretos de gestão.

Portanto, **quanto mais o PL nº 152/2026 se afasta do núcleo abstrato do programa e passa a regulamentar sua execução, maior é o risco de ultrapassar o espaço constitucionalmente reservado ao Executivo.**

- **IX. Da ausência de necessidade de inovação em relação ao PL nº 40/2026**



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Não se identifica, na análise da nova redação, necessidade constitucional ou jurídica que justifique as alterações introduzidas.

O objetivo essencial — instituir programa municipal de saúde visual e assegurar o fornecimento gratuito de óculos de grau a pessoas em situação de vulnerabilidade — já estava suficientemente contemplado no PL nº 40/2026.

A inclusão de novos mecanismos de execução não fortalece a constitucionalidade da proposição.

Ao contrário, **cria novos pontos de possível questionamento.**

A experiência da ADI de Mauá recomenda precisamente o caminho inverso: uma lei parlamentar mais geral, abstrata e objetiva, reservando ao Poder Executivo a definição dos procedimentos administrativos necessários à execução.

Por isso, a solução juridicamente mais prudente é preservar a estrutura do PL nº 40/2026, aperfeiçoando-a apenas onde necessário, e não incorporar as inovações operacionais do PL nº 152/2026.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pela preferência jurídica da redação essencialmente adotada no Projeto de Lei nº 40/2026 em relação àquela constante do Projeto de Lei nº 152/2026, por apresentar menor ingerência sobre a esfera administrativa e maior aderência ao entendimento firmado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo na ADI nº 2297483-17.2020.8.26.0000 e à orientação do Supremo Tribunal Federal no Tema 917.

No mais, coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.

Votuporanga, 02 de setembro de 2026.

ROSELAINE CORREIA
Procuradora Legislativa
OAB/SP 368.365

