



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº: 61

INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA

REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 40/2026

ASSUNTO: Institui o programa municipal de saúde visual e garante a oferta gratuita de óculos de grau para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica no município.

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI Nº 40/2026- INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE SAÚDE VISUAL E GARANTE A OFERTA GRATUITA DE ÓCULOS DE GRAU PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICA NO MUNICÍPIO. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA OU AFRONTA À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO NA INSTITUIÇÃO DE REGRAS GENÉRICAS E ABSTRATAS SOBRE A CRIAÇÃO DE PROGRAMA DE AUXÍLIO À SAÚDE, MESMO QUANDO IMPONHA DESPESAS. TEMA 917 DO STF.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

I- DO RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei nº 40/2026, de autoria do Vereador Marcão Braz, que ***“Institui o programa municipal de saúde visual e garante a oferta gratuita de óculos de grau para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica no município”***.

Inicialmente, conforme justificativa apresentada pelo Vereador, a presente proposta busca assegurar o direito fundamental à saúde, previsto no art. 196 da Constituição Federal, e reforçar a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I e II).

A visão é um dos sentidos mais essenciais para o aprendizado, o trabalho e a qualidade de vida. Estudos apontam que problemas visuais não corrigidos são uma das principais causas de baixo rendimento escolar e exclusão social.

Portanto, este projeto de lei não apenas atende a uma demanda social urgente, mas, também se alinha aos princípios constitucionais e às boas práticas já adotadas em outros municípios brasileiros.

No que tange à sua constitucionalidade é importante destacar que a matéria está em consonância com o Tema 917 do STF, bem como julgados do





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (vide Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2297483-17.2020.8.26.0000).

Instruem o pedido, no que interessa: (i) Minuta do projeto de Lei nº 40/2026, com a respectiva justificativa.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo a análise Jurídica.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

Primeiramente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições desta Procuradoria a análise do mérito de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa.

Inicialmente, com relação à competência municipal para legislar sobre a matéria abordada, é de se notar que o projeto versa sobre matéria de competência do Município, em razão de interesse local, encontrando amparo no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal e no artigo 8º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Votuporanga, vejamos:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso)

“Art. 8º Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local”;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso).

O referido Projeto de Lei, deve ser aprovado por MAIORIA SIMPLES dos membros do Legislativo, conforme artigo 40, da Lei Orgânica de Votuporanga:

“Art. 40. As leis ordinárias, os decretos legislativos e as resoluções serão aprovadas por maioria simples dos votos, presente a maioria absoluta da Câmara Municipal, em um único turno de votação, salvo disposições contidas nesta Lei Orgânica”. (grifo nosso).

A Lei Orgânica do Município de Votuporanga, dispõe que é competência Privativa do Prefeito:

“Art. 38. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

número de eleitores do Município, ressalvadas as hipóteses de iniciativa privada.

Parágrafo único. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores municipais;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na administração direta, indireta e fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto no inciso XIII do art. 20; e

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública municipal direta, indireta e fundacional, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público". (grifo nosso).

Nesse sentido, também dispõe o Regimento interno da Câmara de Votuporanga:

"Art. 144. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores públicos;



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na Administração Direta, Indireta e Fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto na Lei Orgânica do Município.

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos na Administração Pública Municipal Direta, Indireta e Fundacional”. (grifo nosso).

De outro lado, a decisão do STF em repercussão geral definiu o tema 917 para reafirmar que:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).” Ficou claro que, com exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível estadual e municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte”. (grifo nosso).

Em caso análogo, no julgamento da ADI nº 2297483-17.2020.8.26.0000, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo firmou entendimento no sentido de que não há vício de iniciativa ou afronta à





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

reserva da administração na instituição de regras genéricas e abstratas sobre a criação de programa de auxílio à saúde, mesmo quando imponha despesas. Vejamos:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 5.457/2019, do Município de Mauá, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a criação e implantação do Programa ‘Novo Olhar’ com a finalidade de assegurar o fornecimento de óculos de grau às famílias carentes, cuja renda mensal per capita seja igual ou inferior a um salário mínimo, no Município de Mauá, e dá outras providências”. Ausência de vício de iniciativa ou afronta à reserva da administração na instituição de regras genéricas e abstratas sobre a criação de programa de auxílio à saúde, mesmo quando imponha despesas. Tema 917 do STF. Caso, porém, de invasão da gestão própria do Executivo quando se definem atos concretos administrativos, no caso de serviços de cadastros dos integrantes do programa. Artigo 47, II e XIV, da Constituição do Estado. Ação julgada parcialmente procedente. autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2297483-17.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MAUÁ, é réu MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE MAUÁ.”. (grifo nosso).

Cumpra transcrever os trechos mais relevantes do acórdão mencionado:

“Como se vê, e já se disse na decisão inicial, a lei municipal atacada, de iniciativa parlamentar, prevê programa municipal de distribuição de óculos de grau



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

às famílias carentes, mas para tanto determinando a criação, funcionamento e gestão de cadastro próprio dos integrantes do programa.

Pois certo ter-se consolidado o entendimento, com o enunciado do Tema 917 da Suprema Corte, segundo o qual “não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou atribuição de seus órgãos e nem do regime jurídico dos servidores públicos (art. 61, par. 1º, II, ‘a’, ‘c’, e ‘e’, da Constituição Federal.” (g.n.)

Depois, como já se decidiu no âmbito da Suprema Corte, “a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (Adin n. 724/RS, rel. Min. Celso de Mello, publicado em DJU 27.04.2001).

A Constituição Estadual, ao traçar as hipóteses de iniciativa privativa do Governador do Estado, em seu art. 24, §2º, assim dispôs: “Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre: 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração; 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX; 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União; 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções,





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.”

Em precedente de relatoria do E. Des. Evaristo dos Santos, colaciona-se lição segundo a qual as matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo são fundamentalmente aquelas que “envolvem (a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas (GIOVANI DA SILVA CORRALO, “O Poder Legislativo Municipal” Ed. Malheiros, 2008, p. 82/87)” (ADin n. 2276121-27.2018.8.26.0000, j. 08.05. 2019)

*Depois, mesmo quanto a leis que imponham despesas e aqui acudindo confronto com o artigo 25 da Constituição do Estado , sedimentada a orientação de que a ausência de respectiva especificação da dotação orçamentária ou indicação da fonte de custeio apenas impede implementação no mesmo exercício, sem porém induzir inconstitucionalidade. Neste sentido, a título exemplificativo: “**pacífico o entendimento segundo o qual a ausência de apontamento ou a indicação genérica das fontes de custeio de determinado diploma normativo não gera sua inconstitucionalidade, mas, apenas, mera inexecução no mesmo exercício orçamentário de sua promulgação**” (ADI n. 2213363-46.2017.8.26.0000, rel. Des. Márcio Bartoli, j. 29.08.2018).*

Mas, de outro lado, também parece certo que ao Executivo caiba a administração estadual ou municipal (art. 47, II, da CE) e, ainda, a prática de atos da administração (inciso XIV do mesmo preceito.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Tal o que releva porque, no caso, mesmo não se imponha prazo para as medidas editadas, embora gravado que, vigente a norma, não se afaste sua exigibilidade diante do Executivo, acaso por omissão, o fato de qualquer maneira é que se impõem providências administrativas próprias aos órgãos da Municipalidade, assim a (i) elaboração de cadastros de beneficiários, com (ii) o exame de documentos e acompanhamento dos beneficiários cadastrados.

*É dizer, embora não se considere vedada a iniciativa em si de instituição de programa de auxílio à saúde, a regulamentação da prática dos atos de gestão que a tanto se destinem se deve reservar ao Executivo. **A rigor, o limite da iniciativa parlamentar estaria então da fixação da norma genérica e abstrata, no caso de caráter assistencial à saúde, sem invadir aspectos próprios da gestão e da implementação do programa.***

*Este Colegiado, com efeito, já enfrentou a questão. Em aresto que julgava lei municipal, de iniciativa parlamentar, instituindo programa destinado à proteção da saúde bucal da pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD), assentouse que **“este Órgão Especial vem consolidando entendimento favorável à constitucionalidade de leis municipais de iniciativa parlamentar que se limitam a instituir, mediante disposições suficientemente genéricas e abstratas, programas públicos destinados à proteção de direitos fundamentais e sociais.”** (ADI n. 2263773-74.2018.8.26.0000, rel. Des. Marcio Bartoli, j. 03.04.2019, g.n.).*

O precedente ainda remeteu a outros, dentre os quais aquele consubstanciado na ADI n. 2196158-67.2018.8.26.0000, rel. Des. Antonio Celso Aguilar Cortez, j. 13/02/2019, que examina lei de iniciativa parlamentar que





Câmara Municipal de Votuporanga **PALÁCIO 8 DE AGOSTO**

instituiu a “Campanha Coração de Mulher”, julgada constitucional sempre ao pressuposto de que a normatização “não importou a prática de atos de governo e/ou de caráter administrativo, próprios do Poder Executivo”.

Também citada a ADI 2143990-88.2018.8.26.0000; rel. Des. Cristina Zucchi; j. 13.02.2019, em que se discutia lei de iniciativa parlamentar que dispunha sobre “a criação e implantação do ‘programa de olho nas crianças’, com a finalidade de fiscalizar e acompanhar o crescimento educacional, físico e psicológico de crianças e adolescentes no município de Martinópolis voltado a famílias carentes que sejam beneficiárias de benefícios de programas sociais ou obras assistenciais”, admitida na medida em que dispunha “de forma genérica sobre a promoção de ações voltadas à saúde e educação de crianças e adolescentes.”

Na hipótese em tela, então, não se considera haja mácula na previsão dos artigos 1º e 2º da lei, que se limitam, genérica a abstratamente, a instituir o programa de auxílio à saúde visual de pessoas de baixa renda, que não dispõem de óculos, mediante comprovação por laudo médico a seu cargo, porém sendo de se reconhecer que a formulação de regras e requisitos para cadastramento invadem a esfera da reserva da administração.

Tem-se aí questão que diz diretamente com a implementação e a gestão local do serviço de saúde, mediante aparelhamento próprio do Executivo e de seus órgãos, incumbidos, por iniciativa parlamentar, dos serviços de recebimento e cadastramento dos beneficiários, veja-se, tal como definidos na lei”.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Diante disso, verifica-se que o projeto de lei em análise encontra-se em consonância com a jurisprudência consolidada e com os parâmetros constitucionais aplicáveis, uma vez que se limita a instituir diretrizes gerais de política pública, sem adentrar em aspectos próprios da gestão administrativa ou da organização interna da Administração Pública.

Assim, não se observa violação à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, tampouco ingerência indevida nas atribuições administrativas que lhe são constitucionalmente conferidas, razão pela qual o projeto se mostra formal e materialmente constitucional sob o aspecto da iniciativa legislativa, ainda que implique eventual geração de despesas ao Poder Público, conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917 da repercussão geral.

III- DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, entende-se que o Projeto de Lei nº 40/2026, atende aos pressupostos constitucionais e legais.

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

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.

Votuporanga, 12 de março de 2026.

ROSELAINE CORREIA
Procuradora Legislativa
OAB/SP 368.365

