

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.268 GOIÁS

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DO COMERCIO DE BENS, SERVICOS E TURISMO - CNC
ADV.(A/S)	: CACITO AUGUSTO DE FREITAS ESTEVESES
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

VOTO VISTA DIVERGENTE

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo - CNC, em face da Lei do Estado do Goiás nº 16.533/2009, pela qual “*vedada 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 dos estabelecimentos comerciais denominados óticas ou estabelecimentos congêneres, ou mesmo fora de suas dependências*”.

Transcrevo, à íntegra, o diploma atacado:

“Art. 1º É vedada 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 dos estabelecimentos comerciais denominados óticas ou estabelecimentos congêneres, ou mesmo fora de suas dependências.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei considera-se, dentre outros:

I – exames optométricos, os exames de refração e a adaptação de lentes de contato;

II – equipamentos médicos, a lâmpada de fenda, o autorrefrator, o ceratômetro, o refrator e o oftalmoscópio direto.

ADI 4268 / GO

Art. 2º Fica vedado ainda aos estabelecimentos de que trata o art. 1º a realização de anúncios por qualquer meio sugerindo a adaptação de lentes de contato.

Art. 3º A fim de dar cumprimento ao disposto nesta Lei, órgão estadual competente exercerá a fiscalização nos estabelecimentos de que trata o art. 1º, aplicando as sanções previstas na Lei nº 16.140, de 2 de outubro de 2007.

Art. 4º O art. 115 da Lei nº 16.140, de 2 de outubro de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 115.

§ 1º

I -

.....

d) óticas;

II

.....

m) próteses dentárias.” (NR)

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

A requerente sustenta a inconstitucionalidade formal do diploma estadual impugnado, usurpada a competência privativa da União para legislar sobre “*condições para o exercício de profissões*”, nos moldes cristalizados no art. 22, XVI, da Lei Maior.

O Advogado-Geral da União manifesta-se pelo não conhecimento da presente ação direta e, no mérito, pela procedência do pedido, configurada a afronta ao inciso XVI do art. 22 da Carta Política.

O Procurador-Geral da República opina pelo não conhecimento do feito, em parecer assim ementado:

ADI 4268 / GO

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 16.533/2009 DO ESTADO DE GOIÁS. RESTRIÇÕES AO EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE OPTOMETRISTAS. ILEGITIMIDADE ATIVA DA CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO – CNC. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. AUSÊNCIA DE LIAME DIRETO E IMEDIATO ENTRE O CONTEÚDO DA NORMA E OS OBJETIVOS INSTITUCIONAIS DA ENTIDADE REQUERENTE. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO.

1. Entidade representativa dos comerciários não tem legitimidade para impugnar, em ação direta, norma que limita exercício profissional de optometristas.

2. Liame indireto, mediato, entre o conteúdo da norma impugnada e os interesses da categoria representada pela requerente não é suficiente para caracterizar a pertinência temática. Precedentes.

– Parecer pelo não conhecimento da ação direta.”

Iniciado o julgamento na Sessão Virtual de 18.4.2025, “*após o voto do Ministro Nunes Marques (Relator), que conhecia parcialmente da ação direta e, nessa extensão, julgava procedente, em parte, o pedido formulado, para consignar que as vedações veiculadas na Lei n. 16.533, de 12 de maio de 2009, do Estado de Goiás não se aplicam aos profissionais qualificados por instituição de ensino superior regularmente instituída mediante autorização do Estado e por ele reconhecida, no que foi acompanhado pelo Ministro Alexandre de Moraes*”, pedi vista.

Reporto-me, no mais, ao relatório lavrado nos autos.

Examino.

Acompanho o Relator no que tange à rejeição das preliminares de “1.1 Legitimidade ativa”, “1.2 Ofensa constitucional reflexa”, “1.4 Falta de interesse processual”, assim como em relação ao acolhimento da preliminar

ADI 4268 / GO

de “1.3 Ausência de fundamentação específica”, a ensejar o não conhecimento “da ação quanto aos arts. 3º e 4º da Lei n. 16.533/2009 do Estado de Goiás”.

Acresço, à demasia, que os arts. 3º e 4º da Lei nº 16.533/2009 do Estado de Goiás se voltam tão somente a reclassificar as óticas - da categoria “estabelecimentos correlatos”, consoante redação original, para “estabelecimentos prestadores de serviço de saúde” - ambas alcançadas de forma indistinta para fins de controle e fiscalização sanitária, nos moldes do art. 115 da Lei estadual nº 16.140/2007 (legislação alterada, que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde – SUS no Estado de Goiás), *verbis*:

“Art. 115. Sujeitam-se ao controle e à fiscalização sanitária os estabelecimentos prestadores de serviço de saúde e correlatos.”

Acompanho, assim, o Relator quanto ao **conhecimento parcial** da ação, **divergindo**, contudo, no **mérito**.

Verifico que o Relator concluiu pela improcedência do pedido, “*reconhecida a constitucionalidade da norma estadual por não contrariar os preceitos fixados na legislação federal, visto que reproduz os Decretos n. 20.931/1932 e 24.492/1934*”. Transcrevo os dispositivos dos decretos referidos pertinentes à matéria em análise:

Decreto nº 20.931/1932

“Art. 3º Os optometristas, práticos de farmácia, massagistas e duchistas estão também sujeitos à fiscalização, só podendo exercer a profissão respectiva se provarem a sua habilitação a juízo da autoridade sanitária.

...

Art. 38 É terminantemente proibido aos enfermeiros, massagistas, optometristas e ortopedistas a instalação de consultórios para atender clientes, devendo o material aí

ADI 4268 / GO

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, ortopedia e os estabelecimentos eletro, rádio e fisioterápicos de qualquer natureza devem possuir um livro devidamente rubricado pela autoridade sanitária competente, destinado ao registo das prescrições médicas.”

Decreto nº 24.492/1934

“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.”

Entendo que a Lei nº 16.533/2009 do Estado de Goiás, ao vedar “*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 dos*

ADI 4268 / GO

*estabelecimentos comerciais denominados óticas ou estabelecimentos congêneres, ou mesmo fora de suas dependências”, incorre, de modo insuperável, na **inconstitucionalidade formal por usurpação da competência da União.***

Colho, nesse sentido, decisões desta Casa ao exame de normas editadas por entes subnacionais, nas quais disciplinadas as atividades de “despachante de trânsito”, “leiloeiro público”, “despachante autônomo”, “serviços de chaveiro e instalador de equipamentos de segurança”, “condutor de ambulância” e “transportador e carregador de bagagens”:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS 20.960/2022, 17.682/2013, 15.060/2006 e 12.327/1998, DO ESTADO DO PARANÁ. LEI REGULADORA DA ATIVIDADE DE DESPACHANTE DE TRÂNSITO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA DISPOR SOBRE CONDIÇÕES DE EXERCÍCIO DE PROFISSÕES (CF, ART. 22, XVI). PRECEDENTES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. I - É inconstitucional a Lei 20.960/2022 – que havia revogado a 17.682/2013, bem como, para se evitar o efeito repristinatório, as Leis 15.060/2006 e 12.327/1998, todas do Estado do Paraná, que regulam a atividade profissional de despachantes no âmbito do Departamento de Trânsito do Paraná – DETRAN/PR, por invadir a competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho. Precedentes. II – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 6724, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 03-04-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 10-04-2023 PUBLIC 11-04-2023)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 15.593 do Estado do Rio Grande do Sul, de 7 de janeiro de 2021. Regulamentação da atividade de leiloeiro público oficial.

ADI 4268 / GO

Competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho e condições para o exercício de profissões (art. 22, incisos I e XVI, da CF/88). Precedentes. Inconstitucionalidade formal do diploma estadual impugnado. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. 1. O objeto da presente ação concentrada reside na alegada inconstitucionalidade formal da Lei nº 15.593 do Estado do Rio Grande do Sul, de 7 de janeiro de 2021, a qual dispõe sobre o exercício do ofício de leiloeiro público no âmbito daquela unidade federativa, com o argumento de violação da competência privativa da União para legislar sobre o tema, nos termos do art. 22, incisos I e XVI, da Carta Magna. 2. Na esfera federal, o exercício da atividade de leiloeiro público oficial encontra-se disciplinado no Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932, que aprovou o regulamento da profissão de leiloeiro em território nacional, o qual já teve suas normas convalidadas em julgado da Suprema Corte, sob a sistemática da Repercussão Geral (Tema nº 455), nos autos do RE nº 1.263.641, tendo sido afirmada sua compatibilidade com o art. 5º, inciso XII, da Constituição Federal. 3. Segundo a remansosa jurisprudência da Corte Suprema, compete privativamente à União organizar, manter e executar a inspeção do trabalho, bem como legislar sobre direito do trabalho, concluindo-se, *in casu*, pela inconstitucionalidade formal da Lei nº 15.593 do Estado do Rio Grande do Sul, de 7 de janeiro de 2021, devido a sua incompatibilidade com o art. 22, incisos I e XVI, da Constituição Federal de 1988. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 6961, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 17-12-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 31-03-2023 PUBLIC 03-04-2023)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei 15.043, de 21 de dezembro de 2004, e, por arrastamento, Decreto 6.227, de 26

ADI 4268 / GO

de agosto de 2005, ambos do Estado de Goiás. Critérios para o credenciamento dos despachantes autônomos junto aos órgãos públicos do Estado de Goiás. 3. Competência privativa da União para legislar sobre condições para o exercício da profissão de despachante. Art. 22, inciso XVI, da Constituição Federal. 4. Precedentes do STF. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual 15.043, de 21 de dezembro de 2004, e, por arrastamento, do Decreto 6.227, de 26 de agosto de 2005, ambos do Estado de Goiás.” (ADI 6738, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 22-11-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 24-11-2022 PUBLIC 25-11-2022)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.066/2002, DO ESTADO DE SÃO PAULO. DIPLOMA LEGISLATIVO QUE DISCIPLINA A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE CHAVEIRO E DE INSTALADOR DE SISTEMAS DE SEGURANÇA NAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO. LEI ESTADUAL RESULTANTE DE PROPOSTA LEGISLATIVA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES ADMINISTRATIVAS A SEREM DESENVOLVIDAS PELA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA ESTADUAL. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDO (CF, ART. 61, § 1º, II, “E”, c/c o ART. 84, VI). CADASTRAMENTO OBRIGATÓRIO DOS PROFISSIONAIS PERANTE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OBSERVÂNCIA DE CONDIÇÕES ESPECIAIS PARA O DESEMPENHO DE SUAS ATIVIDADES. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA DISPOR SOBRE CONDIÇÕES DE EXERCÍCIO DE PROFISSÕES (CF, ART. 22, XVI). PRECEDENTES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. A

ADI 4268 / GO

Lei paulista nº 11.066/2002, de iniciativa parlamentar, criou diversas novas atribuições administrativas a serem desempenhadas pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, modificando substancialmente o rol de atividades funcionais daquele órgão da Administração Pública paulista, com evidente transgressão à prerrogativa titularizada pelo Governador de Estado para deflagrar o processo legislativo em matéria pertinente à organização e ao funcionamento da Administração Pública estadual (CF, art. 61, § 1º, II, “e”, c/c o art. 84, VI). 2. O Diploma legislativo impugnado impõe aos chaveiros e instaladores de sistemas de segurança (a) o cadastramento prévio perante a Administração Pública, (b) a comprovação de idoneidade moral e (b) o controle, por meio de formulário padronizado, de informações sobre os serviços executados, as vendas efetuadas, os respectivos clientes e a autorização destes para a sua realização, usurpando a competência privativa da União Federal, para legislar sobre condições para o exercício de profissões (CF, art. 22, XVI). 3. Aos Estados-membros e ao Distrito Federal, em tema de regulamentação das profissões, cabe dispor apenas sobre questões específicas relacionadas aos interesses locais e somente quando houver delegação legislativa da União operada por meio de lei complementar (CF, art. 22, parágrafo único), inexistente na espécie. 4. A prestação de serviços por chaveiros e instaladores de sistemas de segurança foi classificada pelo Poder Executivo Federal como atividade econômica de baixo risco, garantida a liberdade de exercício, sem a necessidade de quaisquer atos públicos de liberação, conforme assegurado pelos princípios norteadores da Declaração de Direito de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019, art. 3º, I). 5. Ação direta de constitucionalidade conhecida. Pedido julgado procedente.” (ADI 3924, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21-06-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-128 DIVULG 29-06-2021 PUBLIC 30-06-2021)

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 17.115/2017 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CONDICIONANTES PARA O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE CONDUTOR DE AMBULÂNCIA. CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. 2. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 3. A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, I). 4. A Lei 17.115/2017 do Estado de Santa Catarina, ao reconhecer a profissão de condutor de ambulância, bem como estabelecer condicionantes ao exercício da atividade de remoção de acidentados e/ou deslocamento de pacientes em ambulâncias, disciplina matéria de competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I e XVI). 5. Ademais, ao atribuir ao Poder Executivo a alocação de profissionais específicos nas ambulâncias, juntamente com o condutor, ou a supervisão direta de determinado profissional por outro, a lei estadual, de iniciativa parlamentar, viola regra constitucional que determina

ADI 4268 / GO

a iniciativa privativa do Poder Executivo para a disciplina de sua organização administrativa (CF, art. 61, § 1º, II, c e e). 6. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente." (ADI 5876, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 23-08-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-195 DIVULG 06-09-2019 PUBLIC 09-09-2019)

"Ação direta de constitucionalidade. 2. Lei Distrital no 3.136/2003, que "disciplina a atividade de transporte de bagagens nos terminais rodoviários do Distrito Federal". 3. Alegação de usurpação de competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF, art. 22, I) e/ou sobre "condições para o exercício de profissões" (CF, art. 22, XVI). 4. Com relação à alegação de violação ao art. 22, I, da CF, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é o caso de declarar a constitucionalidade formal da Lei Distrital no 3.136/2003, em razão da incompetência legislativa das unidades da federação para legislar sobre direito do trabalho. Precedentes citados: ADI no 601/RJ, Rel. Min. Ilmar Galvão, Pleno, unânime, DJ 20.9.2002; ADI no 953/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, unânime, DJ 2.5.2003; ADI-MC no 2.487/SC, Rel. Min. Moreira Alves, Pleno, unânime, DJ 1.8.2003; ADI no 3.069/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, unânime, DJ 16.12.2005. 5. Quanto à violação ao art. 22, XVI, da CF, na linha dos precedentes do STF, verifica-se a constitucionalidade formal dos arts. 2º e 8º do diploma impugnado por versarem sobre condições para o exercício da profissão. Precedente citado: ADI-MC no 2.752/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Pleno, maioria, DJ 23.4.2004. 6. Ainda que superado o reconhecimento de ambas as constitucionalidades formais indicadas, com relação ao art. 1º da Lei Distrital, verifica-se violação ao art. 8º, VI, da CF, por afrontar a "liberdade de associação sindical", uma vez que a norma objeto desta impugnação sujeita o exercício da profissão

ADI 4268 / GO

de carregador e transportador de bagagens à prévia filiação ao sindicato da categoria. 7. Ação direta julgada procedente para declarar a constitucionalidade da legislação impugnada.” (ADI 3587, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 12-12-2007, DJe-031 DIVULG 21-02-2008 PUBLIC 22-02-2008 EMENT VOL-02308-01 PP-00149 LEXSTF v. 30, n. 353, 2008, p. 75-84)

Não observada a competência privativa reservada ao ente central para dispor sobre “*condições para o exercício de profissões*”, tenho que eventual identidade ou semelhança entre os conteúdos da legislação federal e do diploma editado ao arrepio do art. 22, XVI, da Constituição da República desserve ao afastamento do grave vício da constitucionalidade formal.

Rememoro, ante a relevância para os profissionais da área, a “*modulação dos efeitos subjetivos*” da decisão - operada ao exame dos declaratórios na ADPF 131, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, arguição em que assentada a recepção dos Decretos nº 20.931/1932 e 24.492/1934 -, a fim de **excluir do âmbito de incidência das “vedações veiculadas” em tais decretos os optometristas “qualificados por instituição de ensino superior regularmente instituída mediante autorização do Estado e por ele reconhecida”** (Tribunal Pleno, j. em 25.10.2021, DJe-217 de 04.11.2021).

Ante o exposto, conheço parcialmente da presente ação direta e, no mérito, divergindo do Relator, julgo procedente o pedido para declarar a constitucionalidade formal dos arts. 1º e 2º da Lei nº 16.533/2009 do Estado de Goiás.

É como voto.