



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## PARECER JURÍDICO

PL 257/2025

Requerente: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre **Edil Fausto Salvador Peres**, que “Dispõe sobre a criação do ‘Programa Farmácia Solidária’ para doação de medicamentos no Município de Sorocaba e dá outras providências”.

Inicialmente, cabe mencionar que o jurídico desta Casa já se manifestou sobre tema semelhante, opinando pela sua **inconstitucionalidade**, quando analisou as seguintes proposições:

- **PL 63/2025** – que “Institui o Programa Farmácia Comunitária e dá outras providências” (tramitando)
- **PL nº 179/2022**, que Dispõe sobre a implantação do Programa “Farmácia do Povo” a fim de que as unidades básicas de saúde sejam pontos de recebimento de medicamentos e insumos não utilizados pela população, sua redistribuição e dá outras providências. (tramitando)
- **PL nº 228/2018**, que “institui a ‘Campanha Farmácia Solidária’ a ser desenvolvida nas unidades básicas de saúde do município de Sorocaba e dá outras providências”. (arquivado)

Todavia, diferentemente das proposições anteriormente mencionadas, que atribuíam ao Poder Executivo a responsabilidade direta pela implementação das medidas, **esta, por sua vez, não impõe obrigações concretas à Administração.** Ao contrário, **estabelece que as ações do programa serão executadas pelas farmácias solidárias vinculadas**, as quais se encarregarão do recebimento, triagem e dispensação gratuita dos medicamentos doados, sob supervisão de profissional farmacêutico .

Desta forma, a proposição consistente em norma que visa incentivar a doação de medicamentos, está de acordo com a legislação pátria acerca da implementação de políticas públicas de saúde:





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

**Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere:**

**I – assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito:**

**a) à saúde, à assistência pública e à proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;**

[...]

**Art. 132. São atribuições do Município, no âmbito do Sistema Único de Saúde:**

[...]

**IV – planejar, normatizar, gerir, executar, controlar e avaliar as ações de serviço de saúde do Município, especialmente, referentes à:**

[...]

**VI - executar a política de insumos e equipamentos para a saúde; (g.n.)**

Constituição Federal: No mesmo sentido, normas programáticas preveem na

**Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:**

[...]

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

[...]

**Art. 30. Compete aos Municípios:**

[...]

**VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; (g.n.)**

Ademais, enquanto **direito social** previsto no art. 6º da Constituição Federal, a saúde possui tratamento específico na Seção II do Capítulo II do Título VIII, a partir do art. 196, que impõe ao Estado o dever de garantir ações e serviços voltados à sua promoção, proteção e recuperação. Trata-se de **direito fundamental de segunda dimensão**, que exige do Poder Público a adoção de medidas concretas e prestacionais, mediante a implementação de políticas sociais destinadas à redução dos riscos de doenças e à melhoria da qualidade de vida da população:

**Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (g.n.)**





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Na doutrina:

***A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.***

*São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado (art. 197).*

*Como se sabe, a doutrina aponta a dupla vertente dos direitos sociais, especialmente no tocante à saúde, que ganha destaque, enquanto direito social, no texto de 1988: a) natureza negativa: o Estado ou o particular devem abster-se de praticar atos que prejudiquem terceiros; b) natureza positiva: fomenta-se um Estado prestacionista para implementar o direito social. (LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016. Versão eletrônica, p. 1389/1390) (g.n.).*

No que se refere à **iniciativa legislativa**, também não se identificam óbices legais, uma vez que a matéria possui natureza de **iniciativa concorrente**, não estando inserida no rol taxativo de competências privativas do Chefe do Poder Executivo<sup>1</sup>. Isso porque não trata da estrutura da Administração Pública, das atribuições de seus órgãos ou do regime jurídico de servidores.

Nesse sentido, destaca-se que a proposição em análise se alinha à tese fixada no **Tema 917** de Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE-RG 878.911, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, resultante na seguinte tese

*“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)”.*

<sup>1</sup> Art. 38. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Para reforçar esse entendimento, oportuno transcrever trecho de recente decisão do **Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**, que assim se manifestou em situação análoga:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4.088/2023, DO MUNICÍPIO DE SALTO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, LEI ESSA QUE CRIA O PROGRAMA FARMÁCIA CIDADÃ PARA ACESSO A MEDICAMENTOS NO ÂMBITO HOSPITALAR E DE URGÊNCIA». - **Não ofende a separação de poderes lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre políticas públicas com o escopo de garantir a efetivação do direito à saúde**, por não versar sobre a estrutura ou a atribuição de órgãos municipais, nem acerca do regime jurídico de servidores públicos. - A falta de indicação da fonte de custeio não é motivo de inconstitucionalidade da lei, mas somente de sua inaplicabilidade no exercício financeiro corrente (jurisprudência cônsona deste Órgão Especial, p.ex., por sua recentidade: ADI 2286446-22.2022 -Rel. Des. Campos Mello, j. 14-6-2023; ADI 2299163-66.2022 -Rel. Des. Silvia Rocha, j. 24-5-2023). - O tempo de implementação do programa, todavia, é ato de gestão administrativa do serviço público, e, tratando-se de atribuição do poder executivo, há, à sua discricionariedade, reserva de competência de deflagração do processo legislativo. Acolhimento parcial da demanda somente para excluir dos arts. 1º e 4º da Lei saltense 4.088/2023 a expressão «imediate». (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2347365-40.2023.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Dip; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/07/2024; Data de Registro: 04/07/2024)*

Um ponto que merece destaque é a referência feita pela proposição à **Lei Federal nº 13.021/2014**, que trata do exercício e da fiscalização das atividades farmacêuticas. De modo geral, o projeto está em conformidade com essa norma, ao exigir autorização da Anvisa e licença sanitária, bem como a responsabilidade técnica de farmacêutico habilitado e a observância das boas práticas farmacêuticas (**§3º do art. 1º**).

Além disso, o projeto de lei define de forma adequada os **critérios para aceitação e distribuição dos medicamentos doados (§1º do art. 2º)**, vedando expressamente o recebimento de produtos vencidos, com embalagens violadas, medicamentos manipulados, suspeitos, hospitalares ou sensíveis à temperatura, entre outros.

Em que pese a legalidade da matéria, a proposta apresenta algumas irregularidades de ordem constitucional, entre as quais destacam-se:

O **parágrafo único do art. 3º** prevê a **isenção de ICMS para doações realizadas por pessoas jurídicas**, o que configura flagrante inconstitucionalidade. Isso porque a **competência para instituir e legislar sobre o ICMS, inclusive quanto à concessão de benefícios fiscais**, é exclusiva dos **Estados e do Distrito Federal**, conforme dispõe o art. 155, inciso II, da





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Constituição Federal. Assim, a tentativa de uma lei municipal dispor sobre isenção desse tributo usurpa competência legislativa que não lhe pertence, tornando o dispositivo inconstitucional.

De igual modo, o **art. 6º do projeto** estabelece **normas direcionadas à administração pública estadual**, o que extrapola os limites da competência municipal. Nos termos dos **arts. 1º e 18 da Constituição Federal**, os entes federativos possuem autonomia e competências legislativas próprias, sendo **vedado ao município interferir na organização e nas obrigações da esfera estadual**. Tal previsão é inconstitucional, por violar o **pacto federativo** e comprometer o equilíbrio entre os entes da Federação.

O **Art. 7º do projeto de lei**, ao estabelecer que o Executivo deverá regulamentar a norma **no prazo de 90 dias a contar da publicação, viola o princípio da separação dos poderes** (art. 2º da CF) e configura ingerência indevida do Poder Legislativo sobre o Executivo, uma vez que fere a autonomia funcional e a discricionariedade administrativa deste Poder.

*Ex positis*, verifica-se que **somente o parágrafo único do art. 3º, e os arts. 6º e 7º apresentam vícios de inconstitucionalidade**. No mais, **não há óbices sob o aspecto jurídico da proposição**, ressalvando-se, contudo, a **necessidade de inclusão de cláusula de vigência**, a fim de garantir segurança jurídica quanto à sua aplicação.

Por fim, cabe alertar que tendo em vista que ainda tramitam nesta Casa de Leis os **PLs nº 63/2025 e 179/2022**, que tratam de matéria semelhante à proposição em análise, cabe ao caso a aplicação do disposto no art. 139 do RIC<sup>2</sup>.

É o parecer.

Sorocaba, 11 de abril de 2025.

**Roberta dos Santos Veiga**  
**Procuradora Legislativa**

<sup>2</sup> Art. 139. Havendo 2 (dois) ou mais projetos semelhantes em tramitação legislativa, o Presidente da Câmara determinará que prevaleça na tramitação aquele que tiver sido protocolizado com maior antecedência e que os demais projetos sejam apensos ao primeiro.



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 380031003700370033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ROBERTA DOS SANTOS VEIGA** em 11/04/2025 11:39

Checksum: **E1A64984EC0F381E9B20C7685FB9564F2384E4120C802E4B2B3877A417A1EF8C**

