



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

### Parecer Jurídico

**Assunto:** Projeto de Lei nº 760/2025

**Interessado:** Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

**Data:** 03 de novembro de 2025.

**Ementa:** Projeto de lei que institui a Política Municipal de Acesso Descentralizado a Medicamentos Essenciais. Competência legislativa municipal. Iniciativa legislativa privativa do Poder Executivo. Interferência na estrutura e atribuições dos órgãos da Administração Pública. Violação ao art. 38, IV, da Lei Orgânica do Município e ao Tema 917 da jurisprudência do STF (ARE 878.911). Violação ao princípio da licitação (art. 37, XXI, da Constituição Federal). Inconstitucionalidade formal e material.

## 1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre projeto de lei, de autoria do Vereador Ítalo Gabriel dos Santos, que *"Institui diretrizes para promoção do acesso descentralizado a medicamentos no âmbito da rede pública municipal de saúde de Sorocaba e dá outras providências"*.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Legislativa para instrução quanto à sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, *caput*, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

## 2. Fundamentos

### 2.1. Competência legislativa

O projeto está amparado pelo art. 30, I, da Constituição Federal, que confere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, prerrogativa reafirmada no





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

art. 33, I, da Lei Orgânica Municipal (LOM). Tal norma autoriza, ainda, a atuação legislativa em políticas públicas (alínea "n").

### Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

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

### Lei Orgânica Municipal

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

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

n) às **políticas públicas do Município**;

A proposição legislativa em exame estabelece diretrizes para o acesso descentralizado a medicamentos essenciais (art. 1º), determinando que o fornecimento ocorra por diversos meios de distribuição. O art. 2º detalha essas diretrizes, prevendo:

- a) as formas de acesso (voucher, cartão eletrônico e sistemas equivalentes - inciso I);
- b) a vedação à criação de novas despesas públicas (inciso II);
- c) a garantia de transparência na execução (inciso III);
- d) o incentivo à participação de farmácias e drogarias locais (inciso IV);
- e) a promoção da eficiência logística (inciso V); e
- f) a garantia da continuidade do tratamento aos pacientes (inciso VI).

Os arts. 3º e 4º tratam, respectivamente, da observância à legislação federal vigente e das dotações orçamentárias, reafirmando a proibição de aumento de despesas. O art. 5º atribui ao





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Poder Executivo a competência para regulamentar a lei, definindo critérios de adesão, controle, prestação de contas e avaliação de resultados.

Nesse sentido, a Lei Federal nº 10.858, de 13 de abril de 2004, já prevê a disponibilização de medicamentos pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), **mediante ressarcimento limitado aos custos de produção, aquisição, distribuição e dispensação**, além da possibilidade de celebração de convênios com Municípios (art. 3º, II).

### Lei Federal nº 10.858/2004

Art. 1º Esta Lei trata da **disponibilização de medicamentos pela Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz**, mediante ressarcimento, visando a assegurar à população o acesso a produtos básicos e essenciais à saúde a baixo custo.

Parágrafo único. Além da autorização de que trata o caput deste artigo, a Fiocruz poderá disponibilizar medicamentos produzidos por laboratórios oficiais da União ou dos Estados, bem como medicamentos e outros insumos definidos como necessários para a atenção à saúde.

Art. 2º **A Fiocruz entregará o respectivo medicamento mediante ressarcimento correspondente, tão-somente, aos custos de produção ou aquisição, distribuição e dispensação**, para fins do disposto no art. 1º desta Lei.

Art. 3º Para os efeitos do disposto no parágrafo único do art. 1º desta Lei, a Fiocruz poderá firmar:

I – convênios com a União, com os Estados e com os Municípios; e

II – contratos de fornecimento com produtores de medicamentos e outros insumos necessários para a atenção à saúde.

Art. 4º A Fiocruz poderá, sem prejuízo do disposto nesta Lei, disponibilizar medicamentos e outros insumos oriundos de sua produção a países com os quais o Brasil mantenha acordo internacional, nos termos de regulamento.

Art. 5º As ações de que trata esta Lei serão executadas sem prejuízo do abastecimento da rede pública nacional do Sistema Único de Saúde.

Já o Decreto Federal nº 5.090, de 2004, regulamenta esta lei e institui o programa “Farmácia Popular do Brasil”, prevendo a execução do fornecimento por meio de **farmácias**





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

**populares ou estabelecimentos conveniados**, públicos ou privados, sob supervisão do Ministério da Saúde e da Fiocruz:

### Decreto Federal nº 5.090, de 2004

Art. 1º Fica instituído o Programa "Farmácia Popular do Brasil", que visa a disponibilização de medicamentos, nos termos da Lei nº 10.858, de 13 de abril de 2004, em municípios e regiões do território nacional.

**§ 1º A disponibilização de medicamentos a que se refere o caput será efetivada em farmácias populares, por intermédio de convênios firmados com Estados, Distrito Federal, Municípios e hospitais filantrópicos, bem como em rede privada de farmácias e drogarias.**

§ 2º Quando se tratar de disponibilização por intermédio da rede privada de farmácias e drogarias, o preço dos itens do Programa Farmácia Popular do Brasil será subsidiado parcial ou integralmente. (Redação dada pelo Decreto nº 11.555, de 2023)

§ 3º A disponibilização dos medicamentos aos beneficiários do Programa Bolsa Família será gratuita. (Incluído pelo Decreto nº 11.555, de 2023)

§ 4º O Programa Farmácia Popular do Brasil terá eixo específico para a disponibilização de medicamentos às populações indígenas, de forma gratuita, na forma estabelecida em ato do Ministro de Estado da Saúde. (Incluído pelo Decreto nº 11.555, de 2023)

§ 5º Será priorizado, nos termos estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Saúde, o credenciamento de estabelecimentos farmacêuticos localizados em Municípios: (Incluído pelo Decreto nº 11.555, de 2023)

I - em situação de maior vulnerabilidade social; e (Incluído pelo Decreto nº 11.555, de 2023)

II - que tenham aderido ao Programa Mais Médicos, instituído pela Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013. (Incluído pelo Decreto nº 11.555, de 2023)

**Art. 2º A Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ será a executora das ações inerentes à aquisição, estocagem, comercialização e dispensação dos medicamentos, podendo para tanto firmar convênios com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sob a supervisão direta e imediata do Ministério da Saúde.**

Parágrafo único. O Ministério da Saúde poderá firmar convênio com entidades públicas e privadas, visando à instalação e implantação de novos serviços de





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

disponibilização de medicamentos e insumos, mediante ressarcimento, tão-somente, de seus custos de produção ou aquisição.

**Art. 3o O rol de medicamentos a ser disponibilizado em decorrência da execução do Programa "Farmácia Popular do Brasil" será definido pelo Ministério da Saúde, considerando-se as evidências epidemiológicas e prevalências de doenças e agravos.**

Art. 4o O Programa "Farmácia Popular do Brasil" será executado sem prejuízo do abastecimento da rede pública nacional do Sistema Único de Saúde - SUS.

Em síntese, o ordenamento jurídico **já autoriza a cooperação entre entes federativos e a celebração de convênios** para a distribuição de medicamentos, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Por outro lado, a política pública proposta, embora contemple o sistema de convênios e credenciamentos, introduz **novas modalidades de acesso, como o voucher e o cartão eletrônico**, que funcionariam como instrumentos de garantia de acesso a medicamentos, permitindo ao cidadão escolher o local de atendimento ou farmácia, pública ou privada.

Entretanto, a redação do **art. 1º e do art. 2º, inciso I**, sugere que esses mecanismos de acesso descentralizado poderiam operar independentemente de prévio credenciamento. Diferentemente da Lei 10.858/2004, que **prevê o fornecimento de medicamentos somente mediante convênios regulares**, e mediante mero **ressarcimento de custos**, o projeto analisado admite hipóteses de aquisição e distribuição sem licitação, o que contraria o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que impõe à Administração Pública a obrigatoriedade de procedimento licitatório para a contratação da proposta mais vantajosa.

Contudo, a dispensa de licitação constitui exceção e somente é admitida nas hipóteses taxativamente previstas na Lei 14.133/2021, como nas compras emergenciais ou na aquisição de medicamentos destinados exclusivamente ao tratamento de doenças raras (art. 75, m):

**PL 760/2025**





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do Município de Sorocaba, a Política Municipal de Acesso Descentralizado a Medicamentos Essenciais, com o objetivo de orientar e promover ações voltadas à ampliação do acesso da população aos medicamentos fornecidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) municipal, **priorizando** a eficiência, a transparência e **a liberdade de escolha do cidadão**.

Art. 2º A Política referida no artigo anterior observará as seguintes diretrizes:

I – permitir, a critério do Poder Executivo, a adoção de mecanismos descentralizados de acesso, **como voucher, cartão eletrônico**, credenciamento de farmácias ou sistemas equivalentes, sem prejuízo do fornecimento tradicional nas unidades de saúde;

### Lei de Licitações e Contratos Administrativos

Art. 75. É dispensável a licitação:

m) aquisição de medicamentos destinados exclusivamente ao tratamento de doenças raras definidas pelo Ministério da Saúde;

Por estes motivos, o art. 1º e o art. 2º, I, do PL padecem de **inconstitucionalidade material por violação ao princípio da licitação** ao prever formas de contratação e aquisição sem observância do devido processo licitatório.

## 2.2. Iniciativa legislativa

Ao instituir diretrizes para a promoção do acesso descentralizado a medicamentos, a proposição estabelece parâmetros normativos de caráter abstrato, mas que, na prática, interferem diretamente na forma como o Poder Executivo organiza e executa a política pública de dispensação de medicamentos.

A entrega de medicamentos à população é atribuição típica da Administração Pública municipal, atualmente executada pela Secretaria da Saúde, por meio das Unidades Básicas de Saúde (UBS) e demais estruturas do Sistema Único de Saúde (SUS) local, conforme divulgado no portal oficial da Prefeitura de Sorocaba: <https://saude.sorocaba.sp.gov.br/destaques/programa-de-medicamento-gratuito/>





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

A proposta, contudo, ultrapassa a descentralização já existente no âmbito do SUS (Lei nº 10.858/2004 e no Decreto nº 5.090/2004), ao prever que a entrega de medicamentos possa ocorrer por mecanismos autônomos, como voucher e cartão eletrônico, sem credenciamento ou convênio, **retirando dos órgãos municipais a exclusividade da execução e alterando implicitamente a estrutura e as atribuições da Administração.**

Tal previsão **viola o art. 38, IV, da Lei Orgânica do Município**, que reserva ao Prefeito a iniciativa de leis sobre criação e atribuições de órgãos públicos, **e contraria o entendimento do STF no Tema 917 (ARE 878.911)**, que veda a iniciativa parlamentar em proposições que tratem da estrutura administrativa. Assim, a proposição usurpa competência privativa do Executivo e padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

### Lei Orgânica Municipal

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.**

### Tema 917 do STF

Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, **não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos** nem do regime jurídico de servidores públicos (ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016).

Tal entendimento alinha-se à jurisprudência pacífica do Tribunal de Justiça de São Paulo, que reconhece ser inconstitucional a interferência legislativa na organização administrativa







# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

municipal, por violação ao princípio da separação dos poderes e à competência privativa do Executivo.

### Jurisprudência – TJ/SP (30/04/2025)

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. Caso em Exame Ação direta ajuizada pelo Prefeito do Município de Taquarituba busca a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 1.957, de 04 de outubro de 2024, que dispõe sobre o **horário de funcionamento da Farmácia Municipal Elisário Pereira De Oliveira**. Alega vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos poderes, além de ausência de previsão orçamentária para despesas decorrentes. II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em determinar se a Lei Municipal viola o princípio da separação dos poderes ao interferir na organização administrativa do Município e impor obrigações ao Poder Executivo. III. Razões de Decidir 3. A interferência do Poder Legislativo na organização administrativa do Município configura vício de iniciativa, pois cabe ao Poder Executivo legislar sobre atividades de gestão. 4. A lei ultrapassa o caráter programático, interferindo diretamente na execução da política pública de saúde, invadindo competência legislativa privativa do Executivo. IV. Dispositivo e Tese 5. Ação julgada procedente, reconhecendo a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.957. Tese de julgamento: **1. A interferência legislativa na organização administrativa municipal viola o princípio da separação dos poderes. 2. A competência para legislar sobre o modo de organização das políticas públicas de saúde é do Poder Executivo**. Legislação Citada: CF/1988, arts. 5º, 24, § 2º, 25, 47; Constituição Estadual, art. 144. Jurisprudência Citada: TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2234032-76.2024.8.26.0000, Rel. Luis Fernando Nishi, Órgão Especial, j. 26/02/2025. TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2159657-07.2024.8.26.0000, Rel. Silvia Rocha, Órgão Especial, j. 11/12/2024. TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2160913-82.2024.8.26.0000, Rel. Damião Cogan, Órgão Especial, j. 25/09/2024. TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2086179-97.2023.8.26.0000, Rel. Roberto Solimene, Órgão Especial, j. 16/08/2023. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2337911-02.2024.8.26.0000; Relator (a): Marcia Dalla Déa Barone; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/04/2025; Data de Registro: 05/05/2025)

### Jurisprudência – TJ/SP (26/02/2025)







# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **FARMÁCIA 24 HORAS. SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.** I. Caso em Exame 1. Lei Municipal

de autoria do Poder Legislativo que estabelece funcionamento Programa Farmácia Dispensadora de Medicamentos 24 horas na UPA – Unidade de Pronto Atendimento do Município. II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em determinar se a Lei Municipal viola o princípio da separação dos poderes ao interferir na organização administrativa do Município. III. Razões de Decidir 3. A interferência do Poder Legislativo na organização administrativa do Município configura vício de iniciativa, pois cabe ao Poder Executivo legislar sobre atividades de gestão. 4. A lei ultrapassa o caráter programático, interferindo diretamente na execução da política pública de saúde, invadindo competência legislativa privativa do Executivo. IV. Dispositivo e Tese 5. Ação julgada procedente, reconhecendo a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7.606. Tese de julgamento: 1. A interferência legislativa na organização administrativa municipal viola o princípio da separação dos poderes. **2. A competência para legislar sobre o modo de organização das políticas públicas de saúde é do Poder Executivo.** Legislação Citada: CF/1988, arts. 1º, 18, 29 e 30; Constituição Estadual, art. 144.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2234032-76.2024.8.26.0000; Relator (a): Luis Fernando Nishi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/02/2025; Data de Registro: 14/03/2025)

### Jurisprudência – TJ/SP (03/03/2021)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 4.333/2019, do Município de Itupeva, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o **fornecimento de vale-remédio. Evidenciada afronta à reserva da administração** e, assim, aos artigos 5º, 47, II e XIV, e art. 144, todos da Constituição do Estado. Ação julgada procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2166734-09.2020.8.26.0000; Relator (a): Claudio Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/03/2021; Data de Registro: 04/03/2021)

### 2.3. Disposições em tramitação





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Por fim, verifica-se que tramitam nesta Casa projetos de lei que tratam, direta ou indiretamente, da forma de fornecimento de medicamentos, razão pela qual se recomenda a **tramitação conjunta** garantir maior coerência normativa:

- a) **PL 63/2025**, que *"Institui o Programa Farmácia Comunitária e dá outras providências"*.
- b) **PL 257/2025**, que *"Dispõe sobre a criação do "Programa Farmácia Solidária" para doação de medicamentos no Município de Sorocaba e dá outras providências."*
- c) **PL 274/2022**, que *"Cria o Banco Municipal de Doações de Medicamentos, sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Sorocaba-SP"*.
- d) **PL 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"*.
- e) **PL 284/2021**, que *"Dispõe sobre a obrigatoriedade em disponibilizar a possibilidade de retirada de medicamentos de alto custo nas Unidades Básicas de Saúde do Município, (Incluindo Medicação de Alto Custo fornecida pelo Estado)"*

Já o **PL 438/2021**, que *"Cria o 'Vale-Saúde' no município de Sorocaba, e dá outras providências"*, possui **conteúdo substancialmente semelhante** ao Projeto de Lei nº 760/2025, motivo pelo qual se recomenda seu **apensamento**, nos termos do art. 139 do Regimento Interno:

### Regimento Interno

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**. (Redação dada pela Resolução nº 371/2011)





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

### 3. Conclusão

---

Diante do exposto, conclui-se pela **inconstitucionalidade formal** do projeto de lei por vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos poderes, e **inconstitucionalidade material** dos arts. 1º e 2º, inciso I, da proposição, diante da violação ao dever constitucional de licitar.

É o parecer.

**LUIS FERNANDO MARTINS GROHS**  
**Procurador Legislativo**



## 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 3100300032003300390037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em **03/11/2025 16:33**

Checksum: **916222F54415CB9BE1A2C7A608366E9A055259986A0CC005AD35FEAC80549B6A**



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>  
com o identificador 3100300032003300390037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente  
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.