



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 4320/2019

DATA ENTRADA: 12 de novembro de 2019

PROJETO DE LEI nº 8.455 de 2019

Ementa: “Instituí a proibição de vendas de seringas e agulhas descartáveis a menores de 18 anos de idade no município de Caruaru, especialmente nas farmácias e drogarias e dá outras providências.”

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que busca instituir a proibição de vendas de seringas e agulhas descartáveis a menores de dezoito anos de idade no município de Caruaru, especialmente nas farmácias e drogarias e dá outras providências.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno.

Segundo justificativa anexa ao projeto; “*A intenção da vertente propositura não é outra senão a da dificulta o acesso a seringas e agulhas descartáveis, como forma de combate ao uso de drogas, contribuindo, assim, para a diminuição das doenças contagiosas disseminadas pelo uso incorreto desses materiais. Isso porque é de conhecimento de todos, que compartilha seringas usadas, agulhas e deixa-las expostas é um risco eminente de contaminação de doenças como AIDS, Hepatite B e C, sendo estes agentes patogênicos que podem ser contraídos em um acidente, como doenças de chagas e malárias. O usuário ainda corre o risco de ser contaminada por tuberculose, sífilis e outras doenças transmitidas pelo sangue. É alarmante o número de crianças e jovens que, a cada dia, sucumbem às tentações do vício de drogas, cerca de 36% de 2010 as datas atuais. De*



feito, em razão do contínuo crescimento do uso de drogas em todo país, todas as medidas adotadas pelo combater tal mal, são válidas. Por todo o exposto, espera o autor a tramitação regimental e apoio dos nobres colegas na aprovação do Projeto de Lei, que atende aos pressupostos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.”

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.



Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.



A proposição em questão é considerada uma iniciativa louvável, devendo ser analisada minuciosamente, tendo em vistas os impactos que ela pode ocasionar, além das subjetividades presentes no projeto.

Quando analisamos o projeto é visto que este transcende o interesse local do município (art.30, inc I CF), alcançando nível nacional, tendo em vista que a venda de seringas é feito em todo País. O interesse local diz respeito às peculiaridades e necessidades ínsitas à localidade. O tema não aproveita particularmente àqueles pessoas moradoras de uma certa e determinada comunidade. Devendo ser questionando dessa maneira se o legislador municipal pode adentrar tal assunto.

A doutrina tem entendido que “interesse local” é sinônimo da expressão utilizada na Constituição anterior, **peculiar interesse**. Uadi Lammêgo Bulos, analisando o que é interesse local em matéria de competência municipal, diz que:

“O que define e caracteriza o ‘peculiar interesse’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse Município sobre o Estado ou a União.” (Constituição Federal Anotada, 4ª ed., Saraiva, São Paulo, 2002)

Por mais meritória que seja a iniciativa do ilustre vereador, a nosso ver, o tema tratado no presente projeto de lei transcende o interesse local do Município, configurando-se o vício de inconstitucionalidade material, havendo a impossibilidade de o Município legislar sobre a matéria.

4. MÉRITO

A proposição em questão tem o objetivo de proibir a venda de seringas e agulhas descartáveis aos menores de dezoito anos de idade no município de Caruaru, especialmente em farmácias e drogarias.

Inicialmente cabe destacar que **o referido projeto de lei não vislumbra o interesse local exigido para legislar**. O artigo 24 da Constituição Federal dispõe que é competente à União, aos



Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre a defesa da saúde. Sendo a competência da União de instituir normas gerais. Vejamos:

Competência da União para legislar sobre normas gerais

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XV - proteção à infância e à juventude;

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. [\(Vide Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

Desta forma, a União, exercendo sua competência concorrente para disciplinar à proteção e a defesa da saúde delimitou os produtos que podem ser objeto de comercialização em farmácias e drogarias e quem pode exercer a correlata atividade. Assim, a Lei Federal n. 5.991/73, que dispõe sobre o Controle Sanitário do Comércio de Drogas, Medicamentos, Insumos Farmacêuticos e Correlatos, e dá outras Providências traz em seu bojo as seguintes definições e previsões, no que interessa:

Art. 1º - O controle sanitário do comércio de drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos, em todo o território nacional, rege-se por esta Lei.

Art. 4º - Para efeitos desta Lei, são adotados os seguintes conceitos:

(...)

III - Insumo Farmacêutico - droga ou matéria-prima aditiva ou complementar de qualquer natureza, destinada a emprego em medicamentos, quando for o caso, e seus recipientes;

IV - Correlato - a substância, produto, aparelho ou acessório não enquadrado nos conceitos anteriores, cujo uso ou aplicação esteja ligado à defesa e proteção da saúde individual ou coletiva, à higiene pessoal ou de ambientes, ou a fins diagnósticos e analíticos, os cosméticos e perfumes, e, ainda, os produtos dietéticos, óticos, de acústica médica, odontológicos e veterinários;



V - Órgão sanitário competente - órgão de fiscalização do Ministério da Saúde, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI - Laboratório oficial - o laboratório do Ministério da Saúde ou congênere da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, com competência delegada através de convênio ou credenciamento, destinado à análise de drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos;

VII - Análise fiscal - a efetuada em drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos, destinada a comprovar a sua conformidade com a fórmula que deu origem ao registro;

VIII - Empresa - pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que exerça como atividade principal ou subsidiária o comércio, venda, fornecimento e distribuição de drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos, equiparando-se à mesma, para os efeitos desta Lei, as unidades dos órgãos da administração direta ou indireta, federal, estadual, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios e entidades paraestatais, incumbidas de serviços correspondentes;

IX - Estabelecimento - unidade da empresa destinada ao comércio de drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos;

X - Farmácia - estabelecimento de manipulação de fórmulas magistrais e oficinais, de comércio de drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos, compreendendo o de dispensação e o de atendimento privativo de unidade hospitalar ou de qualquer outra equivalente de assistência médica;

(...)

Art. 5º - O comércio de drogas, medicamentos e de insumos farmacêuticos é privativo das empresas e dos estabelecimentos definidos nesta Lei.

§ 1º - O comércio de determinados correlatos, tais como, aparelhos e acessórios, produtos utilizados para fins diagnósticos e analíticos, odontológicos, veterinários, de higiene pessoal ou de ambiente, cosméticos e perfumes, exercido por estabelecimentos especializados, poderá ser extensivo às farmácias e drogarias, observado o disposto em lei federal e na supletiva dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.



A pretexto de exercer competência suplementar com fundamento no art. 30, II, da Constituição Federal, não há espaço para o legislador municipal proibir que empresas exerçam tal atividade, sob pena de converter a competência suplementar do Município em competência concorrente, da qual a comuna não dispõe.

A competência suplementar do Município aplica-se, nos assuntos que são da competência legislativa da União ou dos Estados, àquilo que seja secundário ou subsidiário relativamente à temática essencial tratada na norma superior. A atividade comercial praticada por farmácias e drogarias está disciplinada em normas federais, com fundamento na competência concorrente da União e dos Estados prevista no art. 24, XII, da Constituição Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde.

A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados. O legislador constituinte, em matéria de legislação sobre seguros, sequer conferiu competência comum ou concorrente aos Estados ou aos Municípios. [RE 313.060, rel. min. Ellen Gracie, j. 29-11-2005, 2ª T, DJ de 24-2-2006.]

Os tribunais pátrios seguem o mesmo entendimento. Confira-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 1.816/2017, APROVADA PELA CÂMARA MUNICIPAL, QUE PROÍBE A VENDA DE SERINGAS E AGULHAS A MENORES DE 18 (DEZOITO) ANOS - VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO – INVASÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INEXISTÊNCIA DE ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL – MATÉRIA QUE COMPETE À UNIÃO E AOS ESTADOS CONCORRENTEMENTE – ART. 24, INCISOS V E XV, DA CF/88 - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE COM EFICÁCIA EX TUNC E EFEITO ERGA OMNES, EM CONSONÂNCIA COM O PARECER DO MP. (TJ-RR - ADin: 90007405620188230000 9000740-56.2018.8.23.0000, Relator: Des. , Data de Publicação: DJe 05/06/2019, p.)



E M E N T A: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (CF, ART. 102, § 1º)– LEI Nº 2.774/2005 DO MUNICÍPIO DE VÁRZEA GRANDE/MT DIPLOMA LEGISLATIVO QUE AUTORIZA E REGULAMENTA A VENDA DE ARTIGOS DE CONVENIÊNCIA EM FARMÁCIAS, EM DROGARIAS E EM ESTABELECIMENTOS CONGÊNERES – ALEGADA USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO FEDERAL PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE (CF, ART. 24, INCISO XXII, §§ 1º E 2º)– INOCORRÊNCIA – NORMA ESTATAL CUJO CONTEÚDO MATERIAL, NA REALIDADE, ESTABELECE REGRAS SOBRE COMÉRCIO LOCAL – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS (CF, ART. 30, INCISO II)– POSSIBILIDADE – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA IMPROCEDÊNCIA DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO – ADPF JULGADA IMPROCEDENTE. (ADPF 273, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-138 DIVULG 22-06-2017 PUBLIC 23-06-2017) (STF - ADPF: 273 MT - MATO GROSSO 9987989-20.2013.1.00.0000, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 18/05/2017, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-138 23-06-2017)

“(...) AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei que autoriza farmácias e drogarias a comercializarem artigos diversos. Inconstitucionalidade configurada tanto frente à Constituição Federal, quanto frente à Constituição Estadual (ADIN nº 110.607.0/8-00 – Comarca de Cajuru – Rel. Des. Vallim Bellochi – j. 28.09.2005).

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 6367/03.01.2006 do Município de Araraquara, que ‘Dispõe sobre a comercialização de produtos não farmacêuticos e prestação de serviços de menor complexidade útil ao público por farmácias e drogarias e dá outras providências’ – evidente **invasão do Município na competência privativa da União e dos Estados de concorrentemente legislar sobre proteção e defesa da saúde** (CF, art. 24, XII), pois esse campo compreende a vigilância ou o controle sanitário, este que obrigatoriamente há de mirar inclusive o que se vende nas farmácias e drogarias – controle tal que é regido, em todo o território nacional (art. 1º), pela Lei Federal 5991/73, nessa não se vendo a abertura



que foi dada pela lei aqui atacada às mercadorias e aos serviços que as farmácias e drogarias de Araraquara puderam passar a vender e a prestar, num claro sinal de incompatibilidade vertical entre ambas, igualmente revelador da inconstitucionalidade da segunda – no setor sanitário cabe ao Município legislar suplementarmente à legislação federal e estadual; suplementar a legislação federal e estadual é completá-la, adaptá-la a um interesse local; não se pode entender como exercício de competência suplementar lei municipal que disponha contra a federal, como aqui indubitavelmente se deu – violação aos artigos 1º e 144 da Constituição Federal. Ação procedente (TJSP, ADI 990.10.057262-8, rel. Palma Bisson, j. 03.11.2010)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 9.801, de 30 de maio de 2003, do Município de Ribeirão Preto, que autoriza farmácias e drogarias a comercializarem produtos não farmacêuticos — **Legislação que versa questão atinente à proteção e defesa da saúde, afeta à competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, na forma imposta pelo art. 24, inciso XII, da CF - Inexistência, outrossim, de interesse local na matéria objeto da legislação impugnada, impedindo o exercício de eventual competência suplementar do Município, com esteio no art. 30, incisos I e II, da CF** - Questão, ademais, que já havia sido inteiramente regulamentada nas esferas federal e estadual, impedindo a edição de ato normativo em sentido contrário pelo ente público local - Alardeada invasão de competência legislativa de outros entes federados pelo Município que restou mesmo evidenciada - Precedentes desta Corte - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. (TJSP, ADIN 0180001-63.2012.8.26.0000, Rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, j. 23.01.2013).

Dessa forma, pode-se afirmar que a lei municipal que trate de matéria cuja competência é do legislador federal ou estadual, desrespeita a repartição constitucional de competências e viola o princípio federativo.

Ademais, o referido projeto de lei viola o princípio da livre iniciativa e da livre concorrência, disposto no art. 170 da Constituição Federal, vejamos:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na **livre iniciativa**, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)



IV - livre concorrência;

A livre iniciativa é a possibilidade de atuação do particular no domínio econômico, sem embaraço do poder público. Miguel Reale explica que a livre iniciativa é:

“a projeção da liberdade individual no plano da produção, circulação e distribuição das riquezas, assegurando não apenas a livre escolha das profissões e das atividades econômicas, mas também a autônoma eleição dos processos ou meios julgados mais adequados à consecução dos fins visados. Liberdade de fins e de meio informa o princípio da livre iniciativa”. (Reale, Miguel Medidas provisórias-choque na economia – controle de preços-liberdade empresarial- penalidades e discricionariedade. Revista de Direito Público. São Paulo: RT, 1989. V9,p.68-75)

A livre concorrência por sua vez, legitima a regulação econômica acerca de certas práticas mercadológicas consideradas ofensivas sobre as atividades econômicas, para que abusos decorrentes do exercício descontrolado da atividade econômica sejam equalizados. Portanto tem por escopo, garantir a todos quantos pretendam atuar no mercado, uma condição de ingresso; buscando conquistar fatia dos consumidores, ou seja, a garantia de atuação em condições de igualdade, entre os demais agentes econômicos.

Sendo assim, a proposição em análise adentra na atividade econômica dos estabelecimentos farmacêuticos e congêneres, impossibilitando a venda de insumos, caso em que não impede que estes sejam comprados, apenas não o será vendido por aqueles estabelecimentos localizados em Caruaru. A medida louvável não é suficiente para diminuição do uso drogas ou diminuição das doenças contagiosas disseminadas pelo uso incorreto desses materiais, tendo em vista que os municípios limítrofes não terão esse impedimento, e os menores de dezoito anos terão acesso fácil às seringas e agulhas.

Dessa forma, apenas impossibilitará a venda e a obtenção do lucro, invadindo o mercado econômico dessas empresas. Os princípios da livre iniciativa e livre concorrência não afastam, de forma integral, a intervenção estatal na economia, **porém esta não pode ensejar o esvaziamento dos princípios, tampouco ser levada a efeito sem observar a distribuição constitucional de competências na Federação brasileira** e, por conseguinte, a exigência da reserva de lei editada pelo ente federativo competente.

Ainda, o Projeto de Lei impossibilita a venda das agulhas e seringas aos menores de dezoito anos de forma absoluta, não comportando nenhuma exceção a casos específicos ou outra forma de comprovar a necessidade da compra dos insumos. Sabe-se que existem doenças em que é



necessário o uso constante de agulhas e seringas, como diabetes, e que não se trata apenas da idade. Sendo assim, a proposição não se ateu em comportar qualquer forma de compra desses materiais com laudo médico ou outra meio de comprovação da necessidade de obter os insumos. É certo que não se pode generalizar uma situação, esquecendo-se dos casos concretos.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por tudo quanto exposto, opina pela **ilegalidade** e **inconstitucionalidade** do projeto de Lei 8.455 de 2019.

É o parecer. À conclusão superior.

Anderson de Mélo

OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo – Esp. Direito| **Mat. 740-1**

JOANA CARACIOLO DE MEDEIROS

Técnica Legislativa

STEFANY MARIANO DE MOURA

Estagiaria de Direito