



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

PARECER JURÍDICO nº 47/2026

Objeto: Projeto de Lei Ordinária nº 9/2026.

Autor: Poder Executivo Municipal

Ementa: Dispõe sobre a regulamentação do exercício de atividades suplementares em farmácias, drogarias e estabelecimentos congêneres e dá outras providências.

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de **Projeto de Lei encaminhado pelo Prefeito Municipal de Juína**, acompanhado da **Mensagem n.º 14/2026**, que propõe regulamentar o exercício de atividades suplementares em farmácias, drogarias e estabelecimentos congêneres no âmbito do Município.

Em suas considerações o autor justifica que a proposta pretende modernizar a disciplina municipal dessas atividades, transformando tais estabelecimentos em pólos de saúde e conveniência capazes de atender demandas cotidianas da população com maior acessibilidade.

O projeto autoriza que farmácias e drogarias devidamente licenciadas possam comercializar uma ampla variedade de produtos adicionais, incluindo itens de higiene pessoal, cosméticos, alimentos industrializados, suplementos alimentares, produtos dietéticos, dispositivos auxiliares de saúde, artigos para bebês, equipamentos de monitoramento de saúde e outros bens de consumo relacionados ao cotidiano da população.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

A proposta também estabelece parâmetros para o exercício dessas atividades suplementares, prevendo que os produtos farmacêuticos e os demais produtos devem permanecer fisicamente separados, que a área destinada à atividade suplementar não poderá comprometer o funcionamento do estabelecimento farmacêutico e que a atividade dependerá de autorização expressa na licença sanitária municipal.

Além disso, o projeto prevê restrições à comercialização de determinados produtos considerados incompatíveis com a natureza sanitária do estabelecimento, como bebidas alcoólicas, produtos derivados do tabaco e outros itens que exijam manipulação ou conservação incompatível com o ambiente farmacêutico.

É o sucinto relatório.

II - DA ANÁLISE JURÍDICA

De proêmio, importante destacar que o exame da Procuradoria da Câmara Municipal de Juína cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade), bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

II.1 - Da competência e iniciativa

A Constituição Federal dispõe acerca da competência legislativa de cada ente federativo, em razão disso importante transcrever o art. 23, inciso II, e art. 30, incisos I e II, que tratam do tema em análise:

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;



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

A Constituição estabelece repartição de competências em matéria de saúde pública e vigilância sanitária, atribuindo responsabilidades compartilhadas entre os entes federativos. Nesse contexto, os Municípios possuem competência para: regulamentar o funcionamento de estabelecimentos comerciais; exercer fiscalização sanitária local; disciplinar atividades que impactem a saúde coletiva no território municipal.

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a **ADPF 273**, que tratava de lei similar do Município de Várzea Grande/MT, reconheceu a competência dos Municípios para legislar sobre a venda de artigos de conveniência em farmácias. O entendimento baseia-se no **art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal**, que confere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de **interesse local** e para **suplementar a legislação federal e estadual** no que couber:

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. (STF. ADPF 273, Relator (a): CELSO DE



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 18-05-2017, PROCESSO ELETRÔNICO
DJe-138 DIVULG 22-06-2017 PUBLIC 23-06-2017)

O projeto examinado não regula diretamente medicamentos ou atividades farmacêuticas em sentido estrito, mas **disciplina atividades comerciais acessórias dentro desses estabelecimentos.**

Assim, **não se identifica invasão direta de competência da União ou dos Estados**, desde que a norma municipal permaneça subordinada às diretrizes sanitárias nacionais.

A proposição foi apresentada pelo **Prefeito Municipal**, o que, do ponto de vista formal, revela-se adequado, nos termos do art. 61 da Lei Orgânica.

Isso porque a matéria envolve regulamentação administrativa, atuação da vigilância sanitária municipal e disciplina do licenciamento e fiscalização de estabelecimentos.

Nessas hipóteses, é **comum e juridicamente apropriada a iniciativa do Poder Executivo**, uma vez que a implementação da política pública e a atividade de fiscalização recaem diretamente sobre a administração municipal.

Assim, **não se vislumbra vício formal de iniciativa.**

II.2 - Do conteúdo normativo

II.2.1 - Do regime jurídico das farmácias no sistema sanitário nacional e da livre iniciativa

O ponto central da análise reside na natureza jurídica das farmácias no ordenamento brasileiro. O modelo sanitário nacional concebe farmácias e drogarias como **estabelecimentos de assistência à saúde**, não apenas como estabelecimentos comerciais.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

A legislação federal e a regulação sanitária consolidaram progressivamente essa concepção institucional.

No âmbito federal, há a **Lei nº 5.991**¹, de 17 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o controle sanitário do comércio de drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos e a **Lei nº 13.021**², de 8 de agosto de 2014, que dispõe sobre o exercício e a fiscalização das atividades farmacêuticas.

Importante trazer ao conhecimento aos Nobres Vereadores da **Lei Estadual nº 9.520**³, de 18 de abril de 2011, que dispõe sobre a regulamentação das atividades suplementares em farmácias, drogarias e estabelecimentos congêneres.

Indispensável também mencionar a Resolução da Diretoria Colegiada - **RCD nº 44**⁴, de 17 de agosto de 2009, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - **ANVISA**, na qual dispõe sobre boas práticas farmacêuticas para controle sanitário do funcionamento, da dispensação e da comercialização de produtos e da prestação de serviços farmacêuticos em farmácias e drogarias.

Nesse contexto, **o papel das farmácias** envolve: dispensação de medicamentos; assistência farmacêutica; orientação sanitária à população; execução de serviços farmacêuticos regulamentados.

A ampliação das atividades comerciais em tais estabelecimentos não é, por si, incompatível com esse regime, mas **não pode descaracterizar sua finalidade sanitária principal**.

O próprio projeto municipal reconhece essa preocupação ao determinar que as atividades suplementares **não podem comprometer a**

¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15991.htm

² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113021.htm

³ Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/norma-juridica/urn:lex:br:mato.grosso:estadual:lei.ordinaria:2011-04-18:9520>

⁴ Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2009/rdc0044_17_08_2009.pdf



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

execução das atividades farmacêuticas nem descaracterizar o estabelecimento, que deve manter estrutura e procedimentos compatíveis com ambiente farmacêutico.

Esse dispositivo funciona como cláusula de salvaguarda da natureza sanitária da farmácia.

A Constituição Federal também protege a **livre iniciativa e a liberdade econômica** (art. 1º, IV, e art. 170 da Constituição Federal).

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, em diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade⁵, declarou a constitucionalidade de leis estaduais e municipais que permitem a venda de produtos de conveniência.

Ao permitir a venda de produtos complementares, a lei pode inclusive **ampliar a atividade econômica local**, desde que respeitados critérios sanitários.

II.2.2 – Dos Riscos e Recomendações

O Projeto de Lei é minucioso e apresenta riscos que merecem atenção:

1. Amplitude do rol dos produtos

Embora juridicamente possível, a proposta legislativa apresenta **um nível elevado de permissividade comercial**.

O rol é extremamente extenso, incluindo desde alimentos e higiene até **eletrônicos (cabos USB, fones), vestuário (chinelos, bonés) e itens de lazer (cadeiras de praia, baralhos)**.

Embora a jurisprudência do STF seja ampla, a inclusão de itens como "cadeiras de praia" e "acendedores de churrasqueira" pode gerar

⁵ Ação Direta de Inconstitucionalidade 4954/Acre; Ação Direta de Inconstitucionalidade 4093/São Paulo e Ação Direta de Inconstitucionalidade 4949/Rio de Janeiro.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

questionamentos sobre a descaracterização completa da farmácia como unidade de saúde.

Essa amplitude pode gerar dois efeitos institucionais: **transformação da farmácia em estabelecimento de conveniência genérica; enfraquecimento da centralidade da atividade farmacêutica.**

Recomenda-se avaliar se itens como "cadeiras de praia" e "brinquedos" são estritamente necessários para o objetivo de "conveniência", para evitar que o estabelecimento seja juridicamente reclassificado como supermercado, o que atrairia outras obrigações tributárias e regulatórias.

Do ponto de vista do controle de constitucionalidade, tais aspectos não invalidam automaticamente a lei, mas **podem comprometer sua racionalidade regulatória.**

Classificação do entendimento: **tema controvertido, dependente da avaliação concreta da proporcionalidade da norma.**

2. Ausência de cláusula expressa de prevalência sanitária

Recomenda-se inserir dispositivo prevendo que a **lei municipal se submete integralmente às normas sanitárias federais e estaduais.**

3. Critérios para autorização sanitária

O projeto permite que a vigilância sanitária municipal autorize ou restrinja a atividade conforme a estrutura física do estabelecimento.

Embora juridicamente possível, convém estabelecer critérios mais objetivos para evitar discricionariedade excessiva.

II.3 - Da redação final

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho, “A *palavra técnica legislativa* consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei.”

Com efeito, a técnica legislativa não se restringe à correção gramatical ou sintática, mas representa uma forma de racionalização da atividade normativa, garantindo clareza, precisão e coerência ao ordenamento jurídico.

Trata-se de uma exigência vinculada à segurança jurídica e ao pleno funcionamento do Estado Democrático de Direito, a técnica redacional deve ser obrigatória aos textos legislativos, uma vez que fazem com que a norma possa contribuir para a segurança jurídica.

Feita a leitura do Projeto de Lei nº 9/2026 pode ser observado à **existência de vícios formais de técnica legislativa**, contrariando ao que dispõe a Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que deverão ser corrigidos pela *Comissão de Constituição, Justiça e Redação*, qual seja:

1) **No art. 1º:** Substituir a expressão “**prática suplementar de comércio**” por “**comercialização de produtos suplementares**”, pois a primeira não é usual na legislação brasileira e pode gerar ambiguidade interpretativa. A segunda formulação é mais direta e alinhada à técnica legislativa contemporânea;

2) **No art. 1º - estrutura geral:** O artigo apresenta **diversas listas extensas de produtos** (incisos I a XIV) com dezenas de alíneas detalhando itens específicos.

Avaliar a substituição da **lista extremamente detalhada de produtos** por uma enumeração mais **categorizada**, permitindo maior flexibilidade regulatória e evitando necessidade frequente de alteração legislativa.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

A técnica atual cria uma **lista taxativa muito extensa**, o que pode gerar problemas práticos: sempre que surgir um novo produto de natureza semelhante, será necessário alterar a lei.

Uma alternativa comum em técnica legislativa é **combinar categorias amplas com autorização sanitária**, mantendo segurança jurídica e flexibilidade.

Sugere-se a seguinte texto:

Art. 1º Os estabelecimentos licenciados para o exercício das atividades de farmácia, drogaria e congêneres poderão realizar a comercialização suplementar de produtos compatíveis com a atividade farmacêutica, observadas as normas sanitárias aplicáveis, incluindo:

- I - produtos de higiene pessoal, cosméticos e perfumes;
- II - alimentos industrializados e bebidas não alcoólicas de consumo imediato;
- III - produtos dietéticos e suplementos alimentares regularizados perante a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA;
- IV - dispositivos e equipamentos de monitoramento de saúde de uso doméstico;
- V - órteses, suportes ortopédicos e dispositivos auxiliares de locomoção não invasivos;
- VI - produtos e acessórios para bebês e crianças de primeira infância;
- VII - produtos veterinários de higiene e alimentação animal, vedados medicamentos veterinários;
- VIII - outros produtos de conveniência compatíveis com o funcionamento do estabelecimento farmacêutico, conforme regulamentação sanitária.

3) Sugestão para melhoria (técnica legislativa): Padronizar a identificação dos incisos utilizando **travessão após o algarismo romano (“I -”)**, em vez de ponto (“I.”), conforme padrão predominante da legislação brasileira contemporânea e das orientações da **Lei Complementar nº 95/1998**;

4) Sugestão para melhoria (clareza terminológica): Caso não seja acolhida a sugestão “2”, recomenda ajustar a grafia das seguintes palavras:



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

substituir “*shampoo*” por “xampu”; substituir “desodorantes aerossóis” por “desodorante em aerossol”; “*body splashes*” e “*body sprays*” por “colônia corporal”; substituir “*whey protein*” por “proteína do soro do leite”; substituir “straps” por “fita de punho”, colocar em itálico a expressão “*kinesio tape*” e “*dry fit*”. Tais substituições são necessárias, pois o uso de termos estrangeiros deve ser criterioso na norma culta da língua portuguesa;

5) No §7º, art. 1º: Ajustar a redação do **§7º do art. 1º** para evitar ambiguidade quanto a produtos líquidos. O texto atual utiliza apenas a unidade **quilograma (kg)**, o que pode gerar dúvida interpretativa quando se tratar de bebidas ou outros produtos comercializados por **volume**. Sugere-se:

“§ 7º. Os alimentos descritos no inciso II e os alimentos para animais descritos no inciso XIII não poderão ser comercializados em embalagens com **massa ou volume superior a 1 kg ou 1 litro**, conforme o caso”.

6) No §3º, art. 3º: Recomenda-se substituir “**pelos fiscais sanitários municipais**” por “**pela Vigilância Sanitária Municipal**”, pois: a competência administrativa normalmente é do **órgão**, não do agente individual; evita questionamentos administrativos ou jurídicos.

Diante dos vícios formais de redação e técnica legislativa existentes, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína, s.m.j. RECOMENDA aos membros da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, a proposta de EMENDA, objetivando ajustar a propositura à técnica legislativa adequada.

II.4 - Da tramitação e votação

A propositura deverá ser submetida ao crivo da Comissão Permanente de **Legislação, Justiça e Redação** (art. 51, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno) de **Finanças e Orçamento** (art. 51, inciso II, alínea “l”, do Regimento Interno) de **Direitos Humanos e Saúde** (art. 51, inciso IV, alínea “f”, do Regimento Interno).



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Para aprovação do Projeto de Lei nº 9/2026 será necessário o voto favorável por maioria simples, em único turno de discussão e votação.

III - DA CONCLUSÃO

Após análise, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal, à vista de todo o exposto, RECOMENDA:

1) o **prosseguimento da tramitação do projeto de lei**, por não se identificar, em princípio, vício formal de iniciativa ou inconstitucionalidade evidente;

2) a **avaliação, pelas comissões competentes, da extensão do rol de produtos autorizados**, especialmente aqueles sem relação direta com saúde ou bem-estar;

3) a **inclusão de dispositivo de integração com a legislação sanitária federal e estadual**, para evitar conflito normativo e reforçar a segurança jurídica;

4) a proposta de emenda, objetivando **ajustar a propositura à técnica legislativa adequada**.

No que tange ao mérito, a Procuradoria Legislativa não irá se pronunciar, pois caberá tão somente aos vereadores no uso da função legislativa, verificar a viabilidade ou não da aprovação desta proposição, em especial sobre a existência de interesse público, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais vigentes.

Impende destacar, que a emissão do presente parecer não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelos nobres Edis.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Juína/MT, 8 de maio de 2026.

Janaína Braga de Almeida Guarienti
Procuradora Legislativa
OAB/MT 13.701 - PORTARIA Nº 42/2019