



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO Nº 56/2024

Projeto de lei complementar de iniciativa do Poder Executivo que “Altera a Lei Complementar nº 209, de 11 de setembro de 2018 – Código de Posturas, para novas disposições sobre o horário de plantão de funcionamento das farmácias e drogarias.”
Constitucionalidade.

I - RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico relativo à consulta da Comissão de Constituição Justiça e Redação sobre o Projeto de Lei Complementar nº 21/2024 do Poder Executivo que “Altera a Lei Complementar nº 209, de 11 de setembro de 2018 – Código de Posturas, para novas disposições sobre o horário de plantão de funcionamento das farmácias e drogarias.” É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Da iniciativa do processo legislativo

As hipóteses de iniciativa para o processo legislativo privativa do Poder Executivo, que limitam a dos vereadores, estão expressamente previstas na Constituição Federal da República Federativa do Brasil, e devem ser aplicadas por simetria aos Estados e Municípios:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

Praça Dr. Djalma Sampaio, 400 Vila Campacci – Laranjal Paulista/SP – CEP 18.500-000
(015) 3283-9271 www.laranjalpaulista.sp.leg.br



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

- I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
- II - disponham sobre:
 - a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
 - b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
 - c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
 - d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
 - e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
 - f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

A regra constitucional e simétrica acima descrita, disciplina que os atos administrativos que configuram atividades próprias do Poder Executivo terão a iniciativa legiferante do Chefe do Poder Executivo, configurando invasão na esfera de competência, projeto de lei de iniciativa parlamentar. Ainda, vale reforçar que face ao **princípio da simetria**, o estabelecido pela Constituição Federal referente a competências para os Poderes Executivo e Legislativo **deve ser aplicado no âmbito Municipal**.

Em se tratando de Projeto de Lei Municipal, no tocante à iniciativa, é de se analisar os parâmetros impostos pela Constituição do Estado de São Paulo, uma vez que em eventual controle de constitucionalidade, o parâmetro para a análise da conformidade vertical se dá em relação à constituição estadual, nos termos do artigo 125, § 2º da CRFB. Assim dispõe a CESP:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - Compete, exclusivamente, à Assembléia Legislativa a iniciativa das leis que disponham sobre:

- 1 - criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios;
- 2 - regras de criação, organização e supressão de distritos nos Municípios.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

3 – subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado, observado o que dispõem os artigos 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I, da Constituição Federal.

4 - declaração de utilidade pública de entidades de direito privado.” (NR) § 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 – criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;(NR)

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Assim, como o assunto tratado não é reservado à união (eis que substanciado em interesse local), tampouco ao Poder Executivo, é possível considerar legitimada a iniciativa, principalmente pelo que se verá a seguir.

Na esfera municipal, o processo legislativo pode ser entendido como um conjunto de procedimentos que deverão ser observados pelos Poderes Executivo e Legislativo com vistas à elaboração de atos jurídicos. A iniciativa em algumas matérias é de competência exclusiva do Poder Executivo, tais como as disposições sobre a organização administrativa do Poder Executivo.

As leis que são de iniciativa do Prefeito vêm previstas no § 1º do artigo 40 da Lei Orgânica do Município de Laranjal Paulista, a saber: “Art. 40. §1º É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que: (...) II – disponham sobre a organização administrativa do Município.”

Ainda vale informar que a Lei Orgânica do Município de Laranjal Paulista prevê no artigo 53, VI que: “Artigo 53 – Compete privativamente ao Prefeito: (...) VI – dispor sobre a estruturação, organização e funcionamento da administração municipal.”



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Nota-se que o caso em apreço não se trata de competência exclusiva de iniciativa do Poder Executivo, inclusive há manifestação expressa do TJ-SP nesse sentido, a saber:

2175272-47.2018.8.26.0000

Classe/Assunto: Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos

Relator(a): Xavier de Aquino

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 13/02/2019

Data de publicação: 15/02/2019

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 230, de 10 de agosto de 2018, do Município de Paraguaçu Paulista, de autoria parlamentar, que "inclui o inciso IX no artigo 30 e o artigo 40-A, e modifica a redação do § 2 do artigo 40, ambos da Lei Complementar nº 15/98 (Código de Posturas do Município), que tratam das proibições que visam a preservação da higiene em vias públicas e do controle do lixo". Alegação violação a dispositivos da Lei Orgânica do Município. Processo objetivo de controle de constitucionalidade que deve ater-se ao parâmetro constitucional que, in casu, é Estadual, razão pela qual não se analisa aqui violação a artigos da LOM. Violação aos art .25 da CE. Inocorrência. Ausência de dotação orçamentária específica que não conduz à inconstitucionalidade da norma, mas, tão somente à sua inexecutabilidade no exercício em que editada. Matéria tratada nos dispositivos objurgados que, por sua vez, não são de iniciativa exclusiva do Alcaide, não constando do elenco taxativo do artigo 24, § 2º, 1 a 6 da Carta Estadual. Inocorrência de violação ao art. 47, II, XIV e XIX da Constituição Estadual. Inocorrência. Dispositivos que cuidam do acondicionamento e coleta de resíduo sólido comercial e residencial no Município, com a finalidade de proteção ao meio ambiente, matéria prevista nos arts. 23 VI e 225, caput, da Carta Federal, competindo ao Município legislar sobre o tema, amparo na competência legislativa para assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual no que couber, consoantes incisos I e II do art. 30 da Carta Maior, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Constituição Estadual. Art. 191 da CE que, por sua vez, determina a participação dos Municípios na 'preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico'. Interesse local que se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Ação improcedente.

Assim sendo, o Projeto de Lei Complementar em análise é considerado constitucional com relação a sua iniciativa.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Da matéria tratada no PLC

A Lei Orgânica do nosso Município, assim dispõe:

Art. 5º. Ao Município compete privativamente:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...) *grifo nosso.*

Acerca do interesse local, na lição de Alexandre de Moraes, "refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)". (*in Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740*).

Assim, a matéria normativa constante na proposta é adequada à definição de interesse local, pois busca regulamentar no Código de Posturas municipal o horário de funcionamento das farmácias e drogarias de plantão.

Vale frisar que o Supremo Tribunal Federal já firmou sua orientação no sentido de que os Municípios são competentes para fixar o horário de funcionamento de farmácias e drogarias na localidade de acordo com as necessidades locais:

Súmula Vinculante 38 do STF: “É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial”.

Como ensina Alexandre de Moraes:

“As súmulas vinculantes surgem a partir da necessidade de reforço à ideia de uma única interpretação jurídica para o mesmo texto constitucional ou legal, de maneira a assegurar-se a segurança jurídica e o princípio da igualdade pois os órgãos do Poder Judiciário não devem aplicar as leis e atos normativos as casos concretos de forma a criar ou aumentar desigualdades arbitrárias, devendo, pois, utilizar-se de todos os mecanismos constitucionais no sentido de conceder às normas jurídicas uma interpretação única e igualitária.
(...)”

Praça Dr. Djalma Sampaio, 400 Vila Campacci – Laranjal Paulista/SP – CEP 18.500-000
(015) 3283-9271 www.laranjalpaulista.sp.leg.br



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

A EC n° 45/04 não adotou o clássico *stare decisis*, nem tampouco transformou nosso sistema de *civil law* em *common law*, porém permitiu ao Supremo Tribunal Federal de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.”(*Direito Constitucional*. 28° ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 828).

Do texto do PLC

O texto do Projeto de Lei Complementar n° 21/2024 é bastante similar ao texto do Projeto de Lei Complementar n° 18/2024 que foi objeto de análise recente tanto por esta procuradoria no parecer 40/2024 - quanto pelo Ibam no parecer 1429/2024, tendo sido acrescentado nesta oportunidade pelo PLC, de acordo com o artigo 1º, ao final do inciso X do art. 18 a seguinte expressão:

“ou horário mínimo de funcionamento – segunda a sexta-feira das 07 às 20 horas, e sábado das 07 às 12 horas.”

Do Parecer do Ibam

Pois bem, com a finalidade de dirimir eventuais dúvidas da Comissão em relação ao posicionamento desta Procuradoria Legislativa entendemos solicitamos parecer técnico ao IBAM para avaliação da proposição, que assim afirmou:

“Como já registrado no parecer IBAM n° 1429/2024:

Praça Dr. Djalma Sampaio, 400 Vila Campacci – Laranjal Paulista/SP – CEP 18.500-000
(015) 3283-9271 www.laranjalpaulista.sp.leg.br



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

"(...) o Município possui competência, a qual é concorrente entre os Poderes, para fixar o horário de funcionamento de determinados estabelecimentos com vistas a concreção do interesse local. Ademais, especificamente no caso das farmácias e drogarias, a obrigatoriedade do regime de plantão encontra-se prevista em lei federal, tutelando a necessidade pública do acesso a medicamentos pela população. Desta sorte, as farmácias e drogarias estabelecidas na municipalidade devem seguir as normas locais no que tange ao horário de funcionamento, inclusive ao sistema de rodízio para o plantão."

E concluiu endossando as razões anteriormente exaradas:

“Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas, endossando os termos do parecer n° 1429/2024.”

Ademais, como já trazido à baila no Parecer 40/24 emitido em análise ao PLC n° 18/24 semelhante ao presente, merece especial destaque, o julgado transcrito abaixo oriundo do TJ-SP cujo tema a respeito é a análise da constitucionalidade de Lei cujo assunto é idêntico ao objeto desta análise, referente a lei municipal de cidade interiorana, cuja ação de inconstitucionalidade proposta foi julgada improcedente, considerando a lei municipal n° 2.660, de 27 de dezembro de 2013 de Itirapina que “fixa horário especial para drogarias e farmácias” constitucional, senão vejamos:

2177221-14.2015

Classe/Assunto: Direta de Inconstitucionalidade

Relator: Salles Rossi

Comarca: Itirapina

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 27/01/2016

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n. 2.660/2013 e por arrastamento, o Decreto Municipal n. 2.863/2014, ambos do Município de Itirapina, que fixa horário especial de funcionamento das farmácias e drogarias no mesmo Município Alegação de vício de iniciativa (matéria de competência exclusiva do Poder Executivo) Inexistência de afronta ao art. 144 da Constituição Estadual Ratificação do art. 30, I, da Constituição Federal (assegurando competência aos Municípios para tratar de assuntos de interesse local hipótese versada) Precedentes dos C. **STF e STJ, no sentido de que compete aos Municípios a regulamentação de horários de funcionamento de**

Praça Dr. Djalma Sampaio, 400 Vila Campacci – Laranjal Paulista/SP – CEP 18.500-000
(015) 3283-9271 www.laranjalpaulista.sp.leg.br



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

estabelecimentos comerciais (dentre os quais se incluem farmácias/drogarias) Súmula 645 e 419, também do STF e, ainda, Súmula Vinculante n. 38 - Assunto de interesse local (o que também afasta a arguição de vício de iniciativa) Inexistência de afronta à livre iniciativa ou livre concorrência, tampouco da liberdade de trabalho, atendido o interesse do consumidor - Decreto de improcedência.

A decisão acima do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim como a proposição objeto do presente parecer, que em quase nada difere do PLC anteriormente apresentado, sem sombra de dúvidas, vem reforçar a autonomia municipal para legislar sobre questões de interesse local, especialmente quando essas medidas atendem a necessidades específicas da comunidade e são razoáveis. A fixação de horários especiais para drogarias e farmácias pode ser vista como uma forma de assegurar que a população tenha acesso contínuo a medicamentos e serviços essenciais, equilibrando a livre iniciativa com o interesse público.

De bom alvitre, se ter em mente que: “no direito administrativo existem dois princípios considerados como basilares, isto é, "super princípios" que dão base para a origem de outros princípios. Esses dois princípios são a **supremacia do interesse público** e a **indisponibilidade do interesse público**.

Vale destacar, que a matéria prevista no PLC objeto da presente propositura indubitavelmente traz consigo a SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO e a INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO.

Enfim, o que se objetiva, para além de uma administração pública que cumpra os fins a que se presta, é uma administração pública democrática, onde o povo possua voz e a sociedade tenha suas reivindicações cumpridas, em autêntica observância ao preconizado pela supremacia do interesse público sobre o privado.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Tramitação do Projeto de Lei Complementar

Em conclusão, do ponto de vista de técnica legislativa inexistente óbice para que a propositura receba parecer favorável sobre sua legalidade e constitucionalidade (art. 102 do RI), assim, após envio para análise das demais comissões de mérito, ao ser enviado ao Plenário para inclusão na Ordem do Dia (art. 239 do RI), na forma regimental sua votação se dará conforme segue:

- votação em único turno;
- votação eletrônica através da leitura do painel onde serão computados os votos favoráveis e contrários (art. 243, III, § 3º RI) ou extraordinariamente caso necessário por meio de manifestação pessoal;
- aprovação que se dará por maioria absoluta (art. 50, § 3º do RI);
- votando o Presidente (art. 25, II, “j”, 2) do RI.

III-CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, OPINAMOS que o Projeto de Lei Complementar em análise pode ser considerado **CONSTITUCIONAL E LEGAL**.

É o parecer emitido nos termos do art. Art. 57, III do Decreto nº 12.002/2024, que ora submetemos, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa. É o parecer. s.m.j.

Laranjal Paulista, 25 de setembro de 2024.

SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI
Procuradora Legislativa
OAB/SP 123.340

TASSIANE DE FATIMA MORAES
Procuradora Legislativa
OAB/SP 256.607