



RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0275/2023

Altera a Lei nº 16.473, de 2014, que ‘Dispõe sobre a prestação de serviços farmacêuticos pelas farmácias e drogarias e adota outras providências’, para o fim de permitir a comercialização de produtos afetos à loja de conveniência e drugstore, desde que exista a previsão da atividade no contrato social do estabelecimento e sejam respeitadas as normas legais de separação física dos produtos farmacêuticos e não farmacêuticos.”

Autor: Deputado Carlos Humberto

Relator: Deputado Pepê Collaço

I - RELATÓRIO

Trata-se de análise de emenda modificativa ao Projeto de Lei n. 0275/2025 de autoria do Deputado Carlos Humberto, apresentada na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público pelo Deputado José Milton Scheffer.

A pretensão do Projeto de Lei, em sua forma original, é permitir a comercialização, nas farmácias, de produtos afetos a loja de conveniência e *drugstore*, desde que haja previsão dessa atividade no contrato social do estabelecimento e sejam respeitadas as normas legais de separação física entre produtos farmacêuticos e não farmacêuticos, por meio do acréscimo do art. 7º-A à Lei nº 16.473, de 2014, que “Dispõe sobre a prestação de serviços farmacêuticos pelas farmácias e drogarias e adota outras providências”.

O PL em análise foi lido no Expediente da Sessão Plenária do dia 23 de agosto de 2023 e encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), na qual teve aprovado voto do Relator pela sua admissibilidade, nos termos do texto originalmente apresentado.

Em seguida, o Projeto de Lei tramitou à Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, na qual foi aprovado o parecer do relator, Deputado José Milton Scheffer, com a Emenda Modificativa de Evento nº 6, que acresceu ao texto a exigência para que “*os produtos estejam elencados no rol estabelecido pelo art. 6º desta Lei*”. Justificou o relator/autor da emenda, que:

“A presente Emenda Modificativa tem o objetivo de vincular a permissão aos produtos autorizados no rol taxativo do art. 6º da Lei n. 16.473, de 2014, incluído pela Lei n. 17.916 de 28 de janeiro de 2020, a fim de assegurar a juridicidade da matéria.”

A matéria prosseguiu à Comissão de Saúde e, subsequentemente, à Comissão de Economia, Ciência, Tecnologia e Inovação, onde, nos termos dos pareceres apresentados pelos relatores, foi aprovada a proposta com a referida Emenda Modificativa.

Assim, retornam os autos a esta Comissão de Constituição e Justiça para exame da emenda apresentada, nos termos do parágrafo único do art. 144 do Regimento Interno deste Parlamento.

É o relatório.

II - VOTO

Compete a esta Comissão pronunciar-se acerca da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa de projetos ou emendas apresentadas ao Parlamento.

Consoante voto que proferi anteriormente, aprovado por unanimidade no âmbito deste colegiado, não detectei nenhum obstáculo à tramitação da proposta originalmente apresentada (eventos n. 3 e n. 4 do processo).

No entanto, em relação à emenda modificativa do evento nº 6, verifico que a redação proposta contraria a jurisprudência pacificada no âmbito do nosso Tribunal de Justiça, que entende ser possível aos estabelecimentos farmacêuticos venderem produtos de conveniência, desde que fisicamente separados dos medicamentos, e que haja previsão no contrato social para o exercício dessa atividade, *verbis*:

DIREITO ADMINISTRATIVO E ECONÔMICO. REEXAME NECESSÁRIO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. AUTORIZAÇÃO PARA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS DE CONVENIÊNCIA E DRUGSTORE EM FARMÁCIA. CONCESSÃO DA SEGURANÇA NA ORIGEM. SENTENÇA CONFIRMADA. REMESSA NECESSÁRIA DESPROVIDA.

I. CASO EM EXAME.

Trata-se de remessa necessária de sentença que, em mandado de segurança, confirmou liminar e concedeu a ordem almejada, determinando que o Município de Vargem/SC emitisse alvarás permitindo a comercialização de produtos de conveniência e drugstore em farmácia, com base na compatibilidade entre a legislação estadual e federal sobre a matéria.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO.

Há duas questões em discussão: (i) verificar se é juridicamente possível a comercialização de produtos de conveniência por farmácias, conforme disposto na legislação federal; e (ii) avaliar a compatibilidade da legislação estadual restritiva com o exercício da atividade econômica assegurado pela legislação federal.

III. RAZÕES DE DECIDIR

1. A Lei Federal n. 5.991/73 prevê a possibilidade de farmácias comercializarem produtos de conveniência e drugstore, desde que respeitados critérios específicos de organização e delimitação dos ambientes, garantindo a separação física dos produtos.

2. O ordenamento estadual, por meio da Lei Estadual n. 16.473/2014, alterada pela Lei Estadual n. 17.916/2020, delimita os produtos que podem ser vendidos em farmácias e drogarias, sendo necessário harmonizar eventuais conflitos normativos mediante aplicação de princípios de razoabilidade e proporcionalidade.

3. No caso concreto, o contrato social da empresa/impetrante prevê expressamente a atividade de comércio varejista de produtos de conveniência e alimentícios. Outrossim, a separação física entre os produtos farmacêuticos e os de conveniência foi comprovada, observando-se os requisitos legais aplicáveis.

IV. DISPOSITIVO E TESE

Remessa necessária desprovida.

Tese de julgamento: Farmácias podem comercializar produtos de conveniência, desde que haja previsão no contrato social da empresa e separação física entre os produtos farmacêuticos e os de conveniência.

Dispositivos relevantes citados: Lei n. 5.991/73, art. 4º, incisos X e XX; Lei Estadual n. 16.473/2014; Lei Estadual n. 17.916/2020. Jurisprudência relevante citada: TJSC, Remessa Necessária Cível n. 5004612-22.2023.8.24.0073; TJSC, Apelação Cível n. 0818356-44.2013.8.24.0023.

(TJSC, Remessa Necessária Cível n. 5002567-91.2024.8.24.0014, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Maria do Rocio Luz Santa Ritta, Segunda Câmara de Direito Público, j. 11-02-2025).

O entendimento acima sufragado segue os precedentes emanados do STF, exarados por exemplo, no julgamento das ADIs 4.093 e 4.954. Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO. LEI ESTADUAL Nº 12.623/2007. DISCIPLINA DO COMÉRCIO DE ARTIGOS DE CONVENIÊNCIA EM FARMÁCIAS E DROGARIAS. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO. IMPROCEDÊNCIA.

A Lei Federal 5.991/73, ao dispor sobre o controle sanitário do comércio de drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos, destinou a farmácias e drogarias a exclusividade na comercialização de tais produtos sem proibir, contudo, a oferta de artigos de conveniência. A mera disciplina acerca dos produtos de conveniência que também podem ser comercializados em tais estabelecimentos não extrapola a competência supletiva estadual.

O Plenário desta Corte já enfrentou a questão ao julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade propostas pelo Procurador-Geral da República contra diversas leis estaduais - que também disciplinavam a comercialização de artigos de conveniência em farmácias e drogarias-, concluindo pela constitucionalidade das normas impugnadas, seja pela natureza - comércio local-, seja pelo legítimo exercício da competência suplementar dos legisladores estaduais no campo da defesa da saúde - a que se refere o art. 24, XII, da Constituição da República-, seja pela desproporcionalidade da limitação ao exercício da livre iniciativa requerida.

Às agências reguladoras não compete legislar, e sim promover a normatização dos setores cuja regulação lhes foi legalmente incumbida. A norma regulatória deve se compatibilizar com a ordem legal, integrar a espécie normativa primária, adaptando e especificando o seu conteúdo, e não substituí-la ao inovar na criação de direitos e obrigações. Em espaço que se revela qualitativamente diferente daquele em que exercida a competência legiferante, a competência regulatória é, no entanto, conformada pela ordem constitucional e legal vigente.

As normas da ANVISA que extrapolem sua competência normativa - como é o caso da proibição de comércio de artigos de conveniência em farmácias e drogarias - não se revelam aptas a obstar a atividade legiferante dos entes federados. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (grifou-se) (ADI 4093, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 24-9-2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4.663/2005 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. AUTORIZAÇÃO PARA A COMERCIALIZAÇÃO, EM FARMÁCIAS E DROGARIAS, DE PRODUTOS DE CONSUMO COMUM E ROTINEIRO (ARTIGOS DE CONVENIÊNCIA). LEI FEDERAL 5.991/1973. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO.

PARALEGLISLAR, POR MEIO DE NORMAS GERAIS, SOBRE PROTEÇÃO E DEFESA À SAÚDE. OFENSA AO DIREITO À SAÚDE. INOCORRÊNCIA. POSICIONAMENTO ALCANÇADO PELO PLENÁRIO DESTA CORTE, À UNANIMIDADE, NO JULGAMENTO DA ADI 4.954/AC, REL. MIN. MARCO AURÉLIO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

I - A aferição de compatibilidade da norma estadual ora impugnada com os dispositivos constitucionais invocados - principalmente aqueles relativos às regras de repartição da competência legislativa entre os entes federados - não prescinde, em absoluto, do prévio cotejo entre o ato local contestado e a legislação federal mencionada. Ação direta conhecida.

II - O Plenário, ao apreciar legislação acriana em tudo semelhante ao diploma objeto desta ação direta, assentou à unanimidade que a disciplina nela disposta - autorização para a comercialização de determinados produtos lícitos de consumo comum e rotineiro em farmácias e drogarias - não guarda relação com a temática da proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), visto que somente aborda, supletivamente, o comércio local.

III - A Lei Federal 5.991/1973 não veda expressamente a comercialização de artigos de conveniência em drogarias e farmácias, e a exclusividade, por ela fixada, para a venda de medicamentos nesses estabelecimentos não autoriza interpretação que obste o comércio de qualquer outro tipo de produto. Atuação legítima da iniciativa legislativa estadual no campo suplementar.

IV - É completamente destituída de embasamento a suposta correlação lógica, suscitada na inicial, entre a venda de produtos de conveniência em farmácias e drogarias e o estímulo à automedicação.

V - Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente. (grifou-se) (ADI 4949, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 11-9-2014)

Conforme pontuou a Suprema Corte, a impossibilidade de venda de produtos de conveniência pelas farmácias e drogarias *“não perpassa pela análise da proporcionalidade, pois os meios tomados não justificam o decorrente ultraje que se teria à liberdade econômica e à livre iniciativa, pois se dá através de uma medida inadequada, desnecessária e desproporcional.”* (ADI 4952 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 29-10-2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-229 DIVULG 20-11-2014 PUBLIC 21-11-2014).

A Lei Estadual nº 16.473/2014 definiu quais produtos podem e quais não podem ser vendidos nos estabelecimentos de farmácia e drogarias, fixando, de maneira expressa, inclusive, a impossibilidade de comercialização de produtos ofertados em supermercados, armazéns e lojas de conveniência. Todavia, conforme o entendimento jurisprudencial acima citado, não há óbice ao funcionamento, paralelo, de venda de produtos de conveniência dentro das farmácias, desde que haja separação e delimitação física dos espaços, bem como previsão da atividade no contrato social da empresa.

A propósito, colhe-se também elucidativo precedente do TRF4:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. FARMÁCIA. VENDA DE PRODUTOS DE CONVENIÊNCIA. LEI 5.991/73. COEXISTÊNCIA DE ATIVIDADES DE FARMÁCIA E OUTRAS COMO DROGARIA, DRUGSTORE E LOJA DE CONVENIÊNCIA NO MESMO ESTABELECIMENTO. INEXISTÊNCIA DE ÓBICE

LEGAL. *É possível a coexistência de atividades de farmácia e outras*, como drogarias, drugstores ou loja de conveniência, no mesmo estabelecimento comercial, tendo em vista que não se encontra vedação na lei de regência. Precedentes. (REMESSA NECESSÁRIA CÍVEL: 50018303120194047200 SC 5001830-31.2019.4.04.7200, Relator: VÂNIA HACK DEALMEIDA, Data de Julgamento: 22/10/2019, TERCEIRA TURMA)

Diante destes fundamentos, entendo que a emenda modificativa apresentada ao PL 0275/2023 padece de inconstitucionalidade formal orgânica, por ofensa ao artigo 24, parágrafos 1º e 2º da Constituição Federal; e inconstitucionalidade material, afrontando os princípios da livre iniciativa e liberdade econômica, consagrados constitucionalmente.

Ante o exposto, **voto**, no âmbito desta Comissão, **pela REJEIÇÃO da emenda modificativa apresentada no evento nº 6**, e consequente **ADMISSIBILIDADE** do prosseguimento da tramitação processual do Projeto de Lei nº 0275/2023 **em sua redação original (evento n. 1)**.

Sala das Comissões,

Deputado Pepê Collaço
Relator



ELEGIS
Sistema de Processo
Legislativo Eletrônico

Documento assinado eletronicamente por **Felippe Luiz Collaço**,
em 12/08/2025, às 14:31.
