CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0760/25.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Nabil Bonduki, que visa alterar a Lei nº 16.739, de 7 de novembro de 2017, que dispõe sobre a prestação de serviços farmacêuticos pelas farmácias e drogarias.

De acordo com a propositura, as farmácias e drogarias deverão disponibilizar, de forma gratuita, água filtrada para consumo imediato dos clientes que solicitarem o serviço no estabelecimento.

A Justificativa enfatiza a necessidade da medida, esclarecendo que ela busca atender a uma demanda social de grande relevância, considerando que muitas vezes munícipes frequentam esses estabelecimentos em situações de emergência médica, seja para a compra de medicamentos, seja para a realização de serviços de saúde, necessitando o consumo imediato de medicamentos.

Sob o aspecto jurídico a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

No que tange ao aspecto formal o projeto fundamenta-se no art. 37, caput, da Lei Orgânica de São Paulo, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, não se tratando na hipótese de matéria de iniciativa privativa do Prefeito.

Segundo Hely Lopes Meirelles (**Direito Municipal Brasileiro**, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 633), “Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (grifos acrescentados).

Ademais, a proposta insere-se no âmbito da competência municipal para legislar sobre assuntos predominantemente locais, com fundamento no art. 30, I, da Constituição

Matéria RELCOM 2735/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 06/11/2025. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=689357.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Federal, e art. 13, I, da Lei Orgânica Municipal, e encontra seu fundamento, dentre outros, no poder de polícia administrativa do Município, cuja definição cunhada por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (**Direito Administrativo**, 13ª edição. Brasília: Ímpetus, p.157), "é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade ou do próprio Estado".

Nesse aspecto importa observar que o chamado Poder de Polícia é exercido sobre todas as atividades que possam, direta ou indiretamente, afetar os interesses da coletividade e incide sobre bens, direitos e atividades e é exercido de maneira preventiva ou repressiva.

A atuação preventiva se dá por meio de normas limitadoras ou sancionadoras da conduta daqueles que utilizam bens ou exercem atividades que possam afetar a coletividade, outorgando alvarás aos particulares que cumpram as condições e requisitos para o uso da propriedade e exercício das atividades que devam ser policiadas.

A atuação repressiva, por sua vez, consubstancia-se na fiscalização das atividades e bens sujeitos ao controle da Administração, com a possibilidade de ser lavrado auto de infração pela autoridade competente, quando da verificação de eventual irregularidade.

Todavia, entende-se que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa, como entende, também, Marçal Justen Filho (**Curso de Direito Administrativo**, 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 469):

> "O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização." (grifos acrescentados)

Matéria RELCOM 2735/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 06/11/2025. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=689357.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Nesse aspecto, a propositura encontra consonância também no art. 160 da Lei Orgânica, segundo o qual cabe ao Município disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, competindo-lhe fixar horários e condições de funcionamento dos estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços ou similares.

Em seu aspecto material, a propositura encontra fundamento na proteção da saúde e defesa do consumidor.

Com efeito, importa realçar, outrossim, que de longa data o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a constitucionalidade de leis iniciativa parlamentar editadas com o escopo de suplementar a legislação federal pertinente à proteção do consumidor, tal como a Lei nº 4.344, de 29 de abril de 2010, que obrigava as agências bancárias a instalarem divisórias entre os caixas:

> "Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 4.344, de 29 de abril de 2010, do Município de Contagem/MG, que obriga agências bancárias a instalarem divisórias entre os caixas e o espaço reservado para os clientes que aguardam atendimento. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício formal de iniciativa. Matéria de interesse local. Competência municipal. Precedentes. 1. A lei impugnada não dispõe sobre nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo previstas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, cuidando, tão somente, de impor obrigações a entidades privadas, quais sejam, as agências bancárias do município, que deverão observar os padrões estabelecidos na lei para a segurança e o conforto no atendimento aos usuários dos serviços bancários, de modo que o diploma em questão não incorre em vício formal de iniciativa. 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que os municípios detêm competência legislativa para dispor sobre segurança, rapidez e conforto no atendimento de usuários de serviços bancários, por serem tais matérias assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, Constituição Federal), orientação ratificada no julgamento da Repercussão Geral no RE nº 610221-RG, de relatoria da Ministra Ellen Gracie (DJe de 20/08/10). Precedentes. 3. Agravo regimental não provido." (STF, AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 756.593- MG, Primeira Turma, Rel. MINISTRO DIAS TOFFOLI, j. 16/12/2014).

Em sentido semelhante, o enunciado de repercussão geral nº 272, também do STF, segundo o qual "Compete aos Municípios legislar sobre assunto de interesse local, notadamente sobre a definição do tempo máximo de espera de clientes em filas de instituições bancárias".

Matéria RELCOM 2735/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 06/11/2025. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=689357.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Especificamente sobre a questão de distribuição ou disponibilização de água potável aos consumidores, cumpre observar ainda que ante o triste falecimento de Ana Benevides, ocorrido no show da cantora internacional Taylor Swift, no Rio de Janeiro, em 17 de novembro de 2023, por desidratação, foi editada a Portaria GAB-SENACON/MJSP Nº 35, prorrogada pela Portaria GAB-SENACON/MJSP Nº 50, de 22 de abril de 2025, com validade por mais 120 dias, que visava garantir: i) o acesso gratuito de garrafas de uso pessoal contendo água para consumo no evento, bem como a disponibilização de bebedouros ou realização da distribuição de embalagens com água adequada para consumo, mediante a instalação de "ilhas de hidratação", de fácil acesso aos presentes; e ii) a disponibilização de pontos de venda de comidas e bebidas, bem como dos pontos de distribuição gratuita de água em regiões estratégicas do local do evento a fim de facilitar o acesso pelos consumidores.

Nesse aspecto, cumpre observar ainda que se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados, o PL nº 5.569/2023, aprovado no Senado, que visa obrigar os organizadores de grandes eventos a fornecer água potável aos seus clientes, assim como existem em tramitação Projetos de Lei em âmbito estadual (PIs 1594/2023 e 1607/2023) e em âmbito municipal (PI 677/2023) também versando sobre o fornecimento de água potável em grandes eventos, todos sob o fundamento da defesa da saúde e da proteção do consumidor.

Assim, a presente propositura, que visa dispor sobre o fornecimento de água potável em farmácias com fundamento na proteção e defesa saúde do consumidor, está indo no mesmo sentido dessas proposituras que obrigam os grandes eventos a disponibilizarem água a seus clientes e que se fundamentam na proteção e defesa da saúde.

Distinta, no entanto, é a hipótese versada na Lei Estadual nº 17.747, de 12 de setembro de 2023, que obriga bares, restaurantes, lanchonetes, padarias e estabelecimentos similares a servirem água potável filtrada à vontade aos clientes, declarada inconstitucional pelo E. Tribunal de Justiça de São Paulo[1], porque o objetivo de tal norma era, de fato, um ganho econômico aos frequentadores desses estabelecimentos, acarretando uma desarrazoada redução e receita com a venda de bebidas.

Com efeito, a presente propositura, diferente da Lei Estadual nº 17.747, de 2023, declarada inconstitucional pelo TJ/SP, não incorre no mesmo vício, pois não visa primariamente um ganho econômico ao cliente, mas sim uma **garantia mínima de saúde** em um estabelecimento que é, por essência, voltado à promoção da saúde, razão pela qual determinar o fornecimento de água potável aos consumidores que dela necessitem para tomar algum medicamento é uma medida que se alinha à função social desses estabelecimentos e à tutela da integridade física do consumidor.

[1] TJSP – ADI 2244219-80.2023.8.26.0000

Matéria RELCOM 2735/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 06/11/2025. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=689357.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

A propositura encontra fundamento, portanto, no Poder de Polícia Administrativa e na proteção e defesa da saúde, matéria sobre a qual o Município possui competência legislativa suplementar, nos termos do art. 24, XII e art. 30, II, da Constituição Federal.

Por se tratar de matéria sujeita ao quórum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, X, do Regimento Interno, salvo recurso de 1/10 (um décimo) dos membros deste Legislativo.

Diante de todo o exposto, somos

PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,

Matéria RELCOM 2735/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 06/11/2025. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=689357.