



Parecer nº 1127/2025/CCJR

Referente ao Projeto de Lei nº 564/2025, que “Dispõe sobre a autorização e exposição de produtos em farmácias de manipulação.”.

Autor: Deputado Diego Guimarães

Relator (a): Deputado (a) Edmundo Botelho

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 16/04/2025 (fl. 02), tendo sido colocada em 1ª pauta na mesma data e ocorrido seu cumprimento na data de 30/04/2025 (fl. 07v).

O projeto em referência, visa dispor sobre a autorização e exposição de produtos em farmácias de manipulação.

O Autor em justificativa informa:

O presente Projeto de Lei visa regulamentar e autorizar a exposição e comercialização de produtos nas farmácias de manipulação no Estado de Mato Grosso, com o objetivo de garantir maior transparência e acessibilidade para a população, ao mesmo tempo em que assegura o cumprimento das normas sanitárias e de saúde pública.

A manipulação de produtos farmacêuticos, como cosméticos, fitoterápicos, florais, entre outros, é uma prática consolidada e de grande importância para a saúde da população, permitindo a personalização de tratamentos e a adaptação de fórmulas às necessidades específicas dos pacientes. No entanto, a regulamentação da exposição desses produtos ao público e sua comercialização deve ser feita de forma responsável, evitando o uso indevido ou a promoção de produtos sem a devida orientação profissional.

Este projeto de lei autoriza que farmácias de manipulação possam manter em estoque e expor ao público produtos como cosméticos, fitoterápicos, chás e suplementos alimentares, entre outros, desde que isentos de prescrição médica e sem a finalidade de publicidade ou promoção exagerada. Com essa medida, busca-se promover a livre concorrência e o acesso a produtos de qualidade, sempre com a supervisão do farmacêutico responsável, que orientará os consumidores sobre o uso adequado e seguro dos itens oferecidos.

Além disso, as farmácias de manipulação terão a possibilidade de realizar a comercialização remota de preparações e produtos magistrais, o que contribui para ampliar o acesso aos serviços farmacêuticos, facilitando a aquisição de produtos manipulados e personalizados, conforme a demanda do paciente.



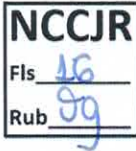
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



A fiscalização dos órgãos sanitários e profissionais continuará a ser fundamental para garantir que as farmácias sigam todas as normas de segurança e qualidade no processo de manipulação, comercialização e exposição desses produtos.

Por fim, o presente Projeto de Lei contribui para o fortalecimento do setor farmacêutico no Estado de Mato

Grosso, promovendo o acesso a alternativas terapêuticas personalizadas, mas sempre respeitando os limites e a responsabilidade profissional, com o objetivo de proporcionar mais saúde e bem-estar à população mato-grossense.

Diante disso, solicito a aprovação deste Projeto de Lei, que representa um avanço na regulamentação das farmácias de manipulação e no aprimoramento do atendimento à saúde da nossa população.

Uma vez cumprida a primeira pauta, o projeto de lei foi encaminhado para a Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social em 05/05/2025 (fl. 07v), sendo então exarado parecer favorável à aprovação, e aprovada em 1ª votação no dia 03/09/2025, tudo conforme às fls. 08-14v.

Cumprida a 2ª pauta, a proposição foi encaminhada para esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, na data de 25/09/2025, e recebida na mesma data (fl. 14v).

No âmbito desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, esgotado o prazo regimental, estando, portanto, o projeto de lei em questão, apto para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II – Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

Assim sendo, no âmbito desta CCJR o exame da proposição buscará verificar, inicialmente, se a matéria legislativa proposta se encontra dentre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Estados-Membros, a fim de se evitar a incidência de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, que ocorre quando lei estadual disciplina matéria de competência da União ou dos Municípios.

Num segundo momento, analisar-se-á a constitucionalidade formal da proposição em face das disposições estabelecidas pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, de modo a se preservar a proposição de eventual vício formal subjetivo, caracterizado pela inobservância das regras de iniciativa reservada, ou vício formal objetivo, que se consubstancia nas demais fases do processo legislativo.



Ademais, esta Comissão apreciará a constitucionalidade material da propositura, mediante a averiguação da compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e os princípios e regras estabelecidas pela ordem jurídica constitucional.

Derradeiramente, realizar-se-á a análise da juridicidade, legalidade e respeito - da proposta - ao regimento interno desta Casa, de forma que a proposição esteja alinhada com o ordenamento jurídico, as decisões dos Tribunais Superiores e as demais formalidades do Regimento Interno da ALMT.

Assim consta da proposta:

Art. 1º As farmácias com manipulação ficam autorizadas à manipulação e à comercialização das seguintes preparações ou produtos:

- I - cosméticos e dermocosméticos;
- II - perfumes e aromatizadores de ambiente;
- III - produtos de higiene;
- IV - dietoterápicos;
- V - fitoterápicos;
- VI - chás;
- VII - produtos hipoalergênicos;
- VIII - plantas com finalidade terapêutica;
- IX - suplementos alimentares;
- X - florais;
- XI - homeopatias;
- XII - preparações magistrais à base de mel, própolis e geleia real;
- XIII - produtos saneantes e domissanitários para higiene de ambiente doméstico.

Parágrafo único: As farmácias são classificadas, segundo sua natureza, como:

- I - farmácia sem manipulação ou drogaria: estabelecimento de dispensação e comércio de drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos em suas embalagens originais;
- II - farmácia com manipulação: estabelecimento de manipulação de fórmulas magistrais e oficinais, de comércio de drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos, compreendendo o atendimento privativo de unidade hospitalar ou equivalente de assistência médica.

Art. 2º As drogas vegetais, preparações farmacopéicas e outros produtos descritos no artigo 1º poderão ser mantidos em estoque e expostos ao público, desde que isentos de prescrição e sem a finalidade de propaganda, publicidade ou promoção.

Art. 3º As farmácias com manipulação poderão realizar a comercialização remota de preparações e produtos magistrais.

Parágrafo único: Os produtos magistrais são definidos pela RDC 67/2007 como aquelas preparadas na farmácia, a partir de uma prescrição de profissional habilitado, destinada a um paciente individualizado, e que estabeleça em detalhes sua composição, forma farmacêutica, posologia e modo de usar.



Art. 4º Compete aos órgãos de fiscalização sanitária e profissional a fiscalização das farmácias para verificação das condições de licenciamento e funcionamento.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

II.I – Da (s) Preliminar (es);

Compulsando os autos, os autos, verifica-se que não há questões preliminares a serem analisadas, quais sejam: emendas, substitutivos ou projetos em apensos, entre outras matérias prejudiciais que integram o rol do art. 194 do Regimento Interno desta Casa de Leis – Resolução nº 677 de 20 de dezembro de 2006.

Assim passaremos a análise da constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da proposição.

II.II - Da (In) Constitucionalidade Formal;

Quanto à Repartição de competências na Constituição de 1988, o tema foi resolvido com apelo a uma repartição tanto horizontal como vertical de competência. Isso, tanto no que concerne às competências legislativas (competências para legislar) quanto no que respeita às competências materiais (competências de ordem administrativa).

A Constituição Federal efetua a repartição de competências em seis planos: 1) competência geral da União; 2) competência de legislação privativa da União; 3) competência relativa aos poderes reservados dos estados; 4) competência comum material da União, estados-membros, do distrito federal e dos municípios (competências concorrentes administrativas); 5) competência legislativa concorrente; 6) competências dos municípios; (...)

A COMPETÊNCIA **PRIVATIVA** da União para legislar está listada no art. 22 da CF. Esse rol, entretanto, não deve ser tido como exaustivo, havendo outras tantas competências referidas no art. 48 da CF. Assim, por exemplo, as leis para o desenvolvimento de direitos fundamentais - como a que prevê a possibilidade de quebra de sigilo das comunicações telefônicas (art. 5º, XII) (...)
(MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 933). Destacamos.

O parágrafo único do artigo 22 prevê a possibilidade de lei complementar federal vir a autorizar que os Estados-membros legislem sobre questões específicas de matérias relacionadas no artigo. (...)

É formalmente inconstitucional a lei estadual que dispõe sobre as matérias enumeradas no art. 22, se não houver autorização adequada a tanto.



(MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 934*)

Em relação à terminologia, quando se diz Competência **privativa** difere-se - às vezes - do significado de competência **exclusiva** - parte da doutrina entende haver uma divisão, onde as competências exclusivas são aquelas não delegáveis, enquanto as privativas poderiam- sê-la (Artigo 21 da C.F. exclusiva da União; e artigo 22 privativa). Parte da doutrina, porém, entende que os termos podem ser usados com o mesmo sentido.

Quanto à COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE pode-se dizer, de acordo com a doutrina especializada, que é um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estado-membros. O Art. 24 da Lei Maior enumera as matérias submetidas a essa competência concorrente (...)

Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24§ 2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas. Não há falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente. (...)

Quando da falta completa da lei com normas gerais, o Estado-membro pode legislar amplamente, para suprir, assim, a inexistência do diploma federal. (...)

Pode-se dizer que o propósito de se entregar à União a responsabilidade por editar normas gerais se liga à necessidade de nacionalizar o essencial, de tratar uniformemente o que extravasa o interesse local.

(MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 936-937*). Destacamos.

Quando da análise da Constitucionalidade da proposta legislativa, deve-se verificar sua submissão tanto sob o quesito formal quanto o material.

Sobre vícios quanto à Constitucionalidade Formal, diz a doutrina:

A inconstitucionalidade formal tanto pode ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por quaisquer outros, vícios do seu processo de formação), quanto pelas, ex. usurpação ou falta de competência do poder dos entes federados. (...)

Em linhas gerais, a inconstitucionalidade formal tanto poder ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por quaisquer outros, vícios do seu processo de formação), quanto pelas, ex. usurpação ou falta de competência do poder dos entes federados (...).

De tudo se vê, por conseguinte, que inconstitucionalidade formal tem duas dimensões: uma atrelada às diferentes fases do processo legislativo de formação das espécies normativas (fase de iniciativa, fase de deliberação parlamentar, fase de



deliberação executiva, fase de promulgação e fase de publicação) e a outra vinculada ao pacto federativo e suas regras de competência, edificadas sob a égide do princípio da predominância do interesse, sem nenhum tipo de hierarquização entre os entes federados. (...)

Assim, quando se trata de inconstitucionalidade formal propriamente dita (refere-se aos vícios do processo legislativo) e quando se trata de inconstitucionalidade formal orgânica (está a se falar dos vícios da repartição de competências dos entes federativos. (...))

Em essência, o vício formal decorre das circunstâncias que desrespeitam as normas referentes à elaboração das espécies normativas, bem como das normas que regulam a distribuição de competência no âmbito do federalismo pátrio.
(MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade - 2ª edição. Rio de Janeiro: Processo 2021, fls. 96-97). Destacamos.

Inconstitucionalidade por ação, positiva ou por atuação	
Inconstitucionalidade Material	Inconstitucionalidade Formal
Vício de matéria: Violação ao conteúdo do texto constitucional.	Vícios de forma: Iniciativa; Repartição de competência; Processo Legislativa
Vício insanável	Vício Sanável .

A proposta trata de matérias que está relacionada ao comércio (*produção e consumo*), que são de competência comum da União, Estados e Municípios, conforme estabelecido no artigo 24, V, da Constituição Federal.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
(...)
V - produção e consumo;

¹ Tabela trazida por: MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021, pg. 90



§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. *(Vide Lei nº 13.874, de 2019)*

§ 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. *(Vide Lei nº 13.874, de 2019)*

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. *(Vide Lei nº 13.874, de 2019)*

Ante o exposto, considerando os dispositivos da Constituição Federal e da Constituição do Estado de Mato Grosso verifica-se que a propositura é **formalmente constitucional**.

II.III - Da (In) Constitucionalidade Material;

No que diz respeito à constitucionalidade material, a doutrina especializada faz as seguintes – e relevantes – considerações:

O controle material de constitucionalidade é delicadíssimo em razão do elevado teor de politicidade de que se reveste, pois incide sobre o conteúdo da norma. Desce ao fundo da lei, outorga a quem o exerce competência com que decidir sobre o teor e a matéria da regra jurídica, busca acomodá-la aos cânones da Constituição, ao seu espírito, à sua filosofia, aos seus princípios políticos fundamentais. É controle criativo, substancialmente político. (...)

Sem esse reconhecimento, jamais será possível proclamar a natureza jurídica da constituição, ocorrendo em consequência a quebra de sua unidade normativa, não há uma constituição, como disse o nosso Rui Barbosa, proposições ociosas, sem força cogente.

(Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional - 31. ed., atual - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 306)

Guilherme Sandoval Góes, em sua obra Controle de Constitucionalidade, Citando A Obra de Gilmar Mendes e outro, traz a seguinte definição da doutrina quanto à (in) constitucionalidade material:

“ (...) inconstitucionalidade material, também denominada de inconstitucionalidade de conteúdo ou substancial, está relacionada à “matéria” do texto constitucional, ao seu conteúdo jurídico-axiológico. (...)”

A **inconstitucionalidade material** envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do **desvio de poder** ou do **excesso de poder legislativo**. Assim sendo, destaca o eminente jurista que a doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, que se revela mediante contrariedade, incongruência, e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. No direito constitucional alemão, outorga-se ao **princípio da proporcionalidade** ou ao **princípio da proibição de excesso**, qualidade de norma constitucional não escrita, derivada do Estado de Direito. Dessa forma, para além da



costumeira compreensão do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso, há uma outra faceta desse princípio, a qual abrange (...) a proibição de proteção insuficiente de determinada garantia constitucional) MENDES, 2012, p. 1013-5). (MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021, fls. 90/92). (Destacamos).”.

Barroso: Nesse sentido, assim define o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto

(...) E mais: com a devida atenção observe que a inconstitucionalidade material (ofensa ao conteúdo da constituição) representa um vício insanável, vale dizer, essa norma sempre será considerada inconstitucional, mesmo que tenha cumprido rigorosamente todas as etapas formais do processo legislativo. Ou seja, a inconstitucionalidade material, diferentemente da formal, diz respeito ao mérito contudístico da Carta Ápice, não podendo, por via de consequência, ser sanada. (...)

Outro aspecto central da inconstitucionalidade material envolve a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo a partir da aplicação do princípio da proporcionalidade e seus subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

(MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021, fls. 91-92).

O princípio da harmonia dos poderes é um dos pilares fundamentais da organização do Estado democrático de direito, estabelecido tanto na Constituição Federal quanto na Constituição do Estado de Mato Grosso.

Assim sendo, cumpre informar que o PL respeita este, nos termos do art. 2º da Constituição Federal e artigo 9º da Constituição do Estado de Mato Grosso.

CF/88

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

CE/MT

Art. 9º São Poderes do Estado, independentes, democráticos, harmônicos entre si e sujeitos aos princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. É vedada a qualquer dos Poderes a delegação de competência

Dessa forma, a proposta é compatível com as normas e princípios das Constituições Federal e Estadual, alinhando-se com os objetivos da legislação nacional e os interesses do legislador



federal em relação ao assunto. Isso culmina em uma política eficaz e eficiente para promover inclusive a proteção aos direitos do consumidor.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

Portanto, pode-se concluir que o PL em questão é materialmente constitucional, uma vez que está em conformidade com os princípios e normas estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual

Por isso, trata-se de proposta **materialmente constitucional**.

II.IV - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à juridicidade, verifica-se que o ordenamento jurídico infraconstitucional é, como um todo respeitado, não se identificando qualquer conflito que venha gerar ilegalidade contra a proposição.

Quanto à regimentalidade, deve constar registrado que, a proposição legislativa, está em pleno acordo com o disposto no Regimento Interno.

Acerca do regramento constante do Regimento Interno da Casa de Leis, no que diz respeito à iniciativa das proposições, verifica-se que são devidamente observados os artigos 165, 168, e 172 a 175 do mencionado regimento interno.

Em face de todo o exposto, não vislumbramos questões atentatórias à Constituição Federal e Estadual, ao Ordenamento Jurídico infraconstitucional ou ao Regimento Interno desta Assembleia Legislativa que caracterizem impedimento à tramitação e aprovação da presente proposição legislativa.

É o parecer.



III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei nº 564/2025, de autoria do Deputado Diego Guimarães.

Sala das Comissões, em 02 de 12 de 2025.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei nº 564/2025 – Parecer nº 1127/2025/CCJR
Reunião da Comissão em 02 / 12 / 2025
Presidente: Deputado (a) Eduardo Botelho
Relator (a): Deputado (a) Eduardo Botelho

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei nº 564/2025, de autoria do Deputado Diego Guimarães.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	
Membros (a)	