



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



PARECER N. 329/2025

PROJETO DE LEI N. 111/2025

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n. 111/2025, que "Institui o Programa Municipal Farmácia Verde no âmbito do Município de Rio Branco - Acre, com foco na produção, manipulação e dispensação de plantas medicinais e fitoterápicos, e dá outras providências".

PROJETO DE LEI N. 111/2025. PROGRAMA MUNICIPAL FARMÁCIA VERDE. CRIAÇÃO DE ÓRGÃO PÚBLICO. DEFINIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO. INGERÊNCIA EM INSTITUIÇÃO FEDERAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA. SUGESTÃO DE SUBSTITUTIVO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei n. 111/2025, que "Institui o Programa Municipal Farmácia Verde no âmbito do Município de Rio Branco - Acre, com foco na produção, manipulação e dispensação de plantas medicinais e fitoterápicos, e dá outras providências".

Constam dos autos o projeto de lei, a justificativa do proponente, o despacho da Diretoria Legislativa e o despacho da Presidência da Câmara Municipal de Rio Branco, que admitiu a proposição e encaminhou os autos a esta Procuradoria Legislativa para análise.

O projeto em análise objetiva instituir o Programa Municipal Farmácia Verde, vinculado à Secretaria Municipal de Saúde, com a finalidade de garantir à população o acesso seguro, sustentável e racional ao uso de plantas medicinais e fitoterápicos na rede pública municipal de saúde. Para tanto, o projeto original estabelece diretrizes, define termos técnicos, organiza o programa em níveis de complexidade (Nível I, II e III), detalha ações de implementação (como reforma de laboratório, implantação de hortos e criação de comitê intersetorial), e prevê a celebração de convênios com universidades e instituições de ensino.

É o necessário a relatar.



2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Competência legislativa

A matéria tratada no Projeto de Lei n. 111/2025, que versa sobre a instituição de um programa municipal de saúde pública com foco no uso de plantas medicinais e fitoterápicos, insere-se, em princípio, na competência legislativa do Município. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 23, inciso II, estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para "cuidar da saúde e assistência pública". Adicionalmente, o art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, e o art. 10, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Rio Branco, conferem aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber. A promoção da saúde e a ampliação das opções terapêuticas na rede pública municipal são, inequivocamente, de interesse local.

Contudo, o projeto original apresenta inconstitucionalidade ao criar atribuições para órgãos públicos de outras esferas federativas. O art. 3º, inciso V, e o art. 5º, inciso IV, do projeto original, ao preverem a "Implantação do Horto Matriz de Plantas Medicinais nas dependências da Universidade Federal do Acre (UFAC)", incorrem em vício de competência. A Universidade Federal do Acre é uma instituição de ensino superior vinculada à União e uma lei municipal não pode determinar unilateralmente a localização ou a criação de estruturas em suas dependências, tampouco impor-lhe a finalidade de subsidiar pesquisas científicas específicas. A colaboração com a UFAC deve ser objeto de convênio ou parceria, mediante a discricionariedade do Poder Executivo municipal e da própria instituição federal, e não de imposição legislativa municipal.

2.2. Iniciativa

O Projeto de Lei n. 111/2025, de iniciativa parlamentar, padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa em diversos pontos, ao invadir a esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Embora a criação de programas e políticas públicas por iniciativa parlamentar seja, em tese, admitida, desde que se restrinja a estabelecer diretrizes e objetivos gerais, a proposição em análise vai além, ao criar órgãos e definir atribuições específicas para a Administração Pública Municipal.

A Constituição Federal, em seu art. 61, § 1º, inciso II, alínea "e", e o art. 84, inciso VI, alínea "a", estabelecem a iniciativa privativa do Presidente da República para leis que disponham sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, bem como sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Por simetria, esses princípios são de observância obrigatória pelos Estados e Municípios.

Nesse sentido, a Constituição do Estado do Acre, em seu art. 54, § 1º, inciso VI, e a Lei Orgânica do Município de Rio Branco, em seu art. 36, inciso III, reservam ao Governador e ao Prefeito, respectivamente, a iniciativa de leis que disponham sobre a criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública.

O Projeto de Lei n. 111/2025, em sua redação original, incorre em vício de iniciativa ao:

a) Criar o "Comitê Intersetorial de Fitoterapia (CIFito)" e definir suas responsabilidades (art. 3º, inciso VI, e art. 5º, inciso XI). A criação de um novo órgão colegiado, mesmo que com caráter consultivo ou de articulação, é matéria de iniciativa



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



privativa do Chefe do Poder Executivo, pois implica na organização da estrutura administrativa.

- b) Definir atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde (arts. 1º e 6º);
- c) Escalonar unidades do Município em níveis e determinar a criação de estruturas administrativas (art. 4º e art. 5º), como a "Reforma e ativação do Laboratório de Manipulação", "Implantação do Horto Municipal de Plantas Medicinais" e "Implantação do Horto Matriz".

Essas disposições interferem diretamente na organização e no funcionamento da administração municipal, criando estruturas e definindo atribuições de órgãos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica ao considerar formalmente inconstitucionais leis de iniciativa parlamentar que disponham sobre atribuições de órgãos da Administração Pública (ADI 3981, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020; RE 601153, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 24/03/2015).

Ademais, o art. 6º do projeto original, ao "sugerir" a celebração de parcerias, embora não crie uma obrigação direta, configura uma "lei autorizativa" que, conforme o Parecer n. 318/2020 desta Procuradoria, padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa e sequer inova no ordenamento jurídico, pois simplesmente autoriza o Poder Executivo a exercer atribuição que já é sua por força da Constituição. A forma adequada para tais sugestões é a indicação, nos termos do art. 113 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Rio Branco.

2.3. Espécie normativa

Quanto à espécie normativa eleita, o projeto de lei ordinária mostra-se adequado, uma vez que a matéria tratada não está reservada à categoria de lei complementar, conforme o rol taxativo previsto no art. 43, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Rio Branco.

2.4. Mérito

O mérito da proposição, que visa promover o acesso seguro e racional a plantas medicinais e fitoterápicos na rede pública de saúde, é louvável e alinha-se aos princípios da saúde como direito de todos e dever do Estado (CF, art. 196), bem como à valorização da biodiversidade e dos saberes tradicionais. A Lei Estadual n. 4.605, de 15 de julho de 2025, já instituiu o Programa de Farmácias Vivas no Estado, o que demonstra a relevância do tema.

Contudo, a redação original do Projeto de Lei n. 111/2025, ao detalhar excessivamente a forma de implementação do programa e ao criar estruturas administrativas, limita a discricionariedade do Poder Executivo na gestão e organização dos serviços de saúde, violando o princípio da separação de poderes (art. 2º da CF e art. 6º da Constituição Estadual).

Adicionalmente, o art. 8º do projeto estabelece o prazo de 90 (noventa) dias para a regulamentação da lei pelo Poder Executivo, o que também representa uma afronta ao princípio da separação dos Poderes, conforme jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal:

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. (...) Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos. (...) Mérito. (...) Violação do postulado da separação dos



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



Poderes. Inconstitucionalidade. (...) 3. É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder.
(RE 1193320 / SP, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Julgamento: 27/03/2019)

A intervenção em instituição federal (UFAC) também é um ponto de conflito jurídico.

Para que o projeto seja compatível com o ordenamento jurídico, é fundamental que ele se restrinja a estabelecer diretrizes e objetivos gerais, deixando a cargo do Poder Executivo a regulamentação e a execução das ações, em respeito ao princípio da separação de Poderes e à autonomia administrativa.

2.5. Adequação orçamentário-financeira

A justificativa do Projeto de Lei n. 111/2025 afirma que a proposição "não implica impacto orçamentário direto". No entanto, as ações detalhadas no projeto, como a "Reforma e ativação do Laboratório de Manipulação", "Implantação do Horto Municipal de Plantas Medicinais" e "Implantação do Horto Matriz", bem como a "Criação do Comitê Intersetorial de Fitoterapia", geram despesa pública.

Contudo, a proposta não vem acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de sua vigência e nos dois subsequentes, da demonstração da origem dos recursos para seu custeio e das medidas de compensação, em desacordo com o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000).

Para sanar essa questão, recomendamos que o projeto assuma um caráter programático, instituindo política pública e suas diretrizes, de modo que a criação de despesas fique a cargo da regulamentação pelo Poder Executivo, que observará as normas orçamentárias e financeiras vigentes ao implementar as ações.

2.6. Técnica legislativa

O Projeto de Lei n. 111/2025, embora apresente uma estrutura geral compreensível, contém algumas impropriedades de técnica legislativa que merecem correção, em conformidade com a Lei Complementar n. 95/1998 e o Decreto n. 12.002/2024.

As principais observações são:

a) **Concordância nominal:** No art. 1º e art. 2º, inciso I, a expressão "plantas medicinal e fitoterápico" deve ser corrigida para "plantas medicinais e fitoterápicos".

b) **Pontuação:** No art. 5º, inciso IV, a frase "com a finalidade específica de Subsidiar pesquisas científicas..." contém um ponto final indevido, devendo ser corrigida para "com a finalidade específica de subsidiar pesquisas científicas...".

c) **Cláusula de revogação genérica:** O art. 9º utiliza a cláusula de revogação genérica "revogadas as disposições em contrário", vedada pelo art. 15, § 1º, do Decreto n. 12.002/2024.

Para sanar os vícios de competência, de iniciativa e orçamentário-financeiros, bem como as impropriedades de técnica legislativa, sugere-se a adoção do substitutivo em anexo, que reformula o projeto para estabelecer diretrizes e objetivos gerais, sem adentrar



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



na esfera de competência privativa do Poder Executivo ou gerar despesas diretas sem a devida previsão, e corrigindo as falhas de redação.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria entende que inexistente óbice jurídico para a aprovação do Projeto de Lei n. 111/2025, na forma do substitutivo sugerido.

Recomenda-se que o projeto tramite na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, na Comissão de Saúde e Assistência Social, na Comissão de Meio Ambiente, Agropecuária e Regularização Fundiária e na Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação.

É o parecer.

Rio Branco-Acre, 12 de setembro de 2025.

Renan Braga e Braga
Procurador



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



SUGESTÃO DE SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N. 111/2025

Institui o Programa Municipal Farmácia Verde, com foco na promoção do uso de plantas medicinais e fitoterápicos na rede pública de saúde.

O Prefeito do Município de Rio Branco - Acre

Faço saber que a Câmara Municipal de Rio Branco aprovou e eu sanciono a seguinte Lei.

Art. 1º Fica instituído o Programa Municipal Farmácia Verde, com o objetivo de promover o acesso seguro, sustentável e racional ao uso de plantas medicinais e fitoterápicos na rede pública municipal de saúde, ampliando as opções terapêuticas disponíveis à população e valorizando a biodiversidade regional.

Art. 2º São diretrizes do Programa Municipal Farmácia Verde:

- I - promover o uso racional e seguro de plantas medicinais e fitoterápicos;
- II - valorizar e integrar os saberes populares e tradicionais aos conhecimentos científicos;
- III - contribuir para a preservação da biodiversidade local e o uso sustentável dos recursos naturais;
- IV - estimular a participação social e comunitária;
- V - fomentar a pesquisa, a inovação e o desenvolvimento de fitoterápicos a partir de espécies nativas e adaptadas ao bioma acreano;
- VI - capacitar e atualizar os profissionais de saúde para a prescrição e o acompanhamento adequado do uso de fitoterápicos;
- VII - conscientizar a população sobre os benefícios e cuidados no uso de plantas medicinais; e
- VIII - apoiar a produção local de plantas medicinais, visando à geração de renda em comunidades tradicionais e de agricultores familiares.

Art. 3º Para os fins desta Lei, consideram-se:

- I - planta medicinal: espécie vegetal, cultivada ou nativa, utilizada com propósito terapêutico baseado em conhecimento tradicional ou evidência científica;
- II - fitoterápico: medicamento obtido com o uso exclusivo de matérias-primas ativas vegetais, com segurança e eficácia comprovadas; e
- III - Farmácia Verde: programa destinado ao cultivo, processamento e disponibilização de plantas medicinais e fitoterápicos no âmbito do sistema público de saúde municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



Art. 4º O programa Farmácia Verde no Município de Rio Branco será desenvolvido em três níveis de complexidade, conforme as seguintes modalidades:

I - nível I: cultivo e disponibilização de plantas medicinais *in natura*, com orientações à população sobre seu uso seguro e adequado;

II - nível II: processamento básico de plantas medicinais através de secagem e trituração, destinado ao preparo doméstico de infusões e decocções; e

III - nível III: produção de fitoterápicos elaborados conforme as Boas Práticas de Preparação de Fitoterápicos (BPPF), para prescrição e dispensação no âmbito do sistema público de saúde.

Parágrafo único. A implementação de cada nível dependerá da disponibilidade de infraestrutura técnica adequada e de profissionais capacitados.

Art. 5º O Poder Executivo Municipal será responsável pelo planejamento, implementação, acompanhamento e fiscalização das ações do Programa Municipal Farmácia Verde, observadas as diretrizes estabelecidas nesta Lei.

Art. 6º Para a consecução dos objetivos do Programa, o Município buscará a integração com órgãos públicos, instituições de ensino e de pesquisa, organizações da sociedade civil, agricultores familiares e comunidades tradicionais.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



MUNICÍPIO DE RIO BRANCO
ESTADO DO ACRE
CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL



PROJETO DE LEI Nº 111/2025

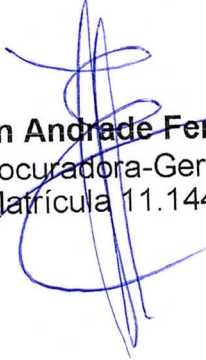
ASSUNTO: PARECER SOBRE O PROJETO DE LEI N. 111/2025, QUE “INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL FARMÁCIA VERDE NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO - ACRE, COM FOCO NA PRODUÇÃO, MANIPULAÇÃO E DISPENSAÇÃO DE PLANTAS MEDICINAIS E FITOTERÁPICOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”.

DESPACHO DA PROCURADORA-GERAL

Aprovo o Parecer de nº. 329/2025, de lavra do Procurador Renan Braga e Braga, por seus próprios fundamentos.

Remetam-se os autos à Coordenadoria de Comissões.

Rio Branco-AC, 15 de setembro de 2025.


Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matrícula 11.144

RECEBIDO EM

____ / ____ /2025

COORDENADORIA DE
COMISSÕES