

ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER

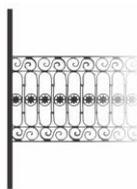
Assunto: Dispõe sobre a política municipal de uso da Cannabis para fins medicinais e a distribuição gratuita dos medicamentos prescritos.

Trata o presente de solicitação do Coordenador Legislativo da Câmara de Vereadores deste Município, sobre o Projeto de Lei nº 33/2024, onde Dispõe sobre a política municipal de uso da Cannabis para fins medicinais e a distribuição gratuita dos medicamentos prescritos.

Inicialmente, avulta consignar que a elaboração de lei é uma atividade multidisciplinar, que envolve aspectos operacionais, econômicos e jurídicos. Destarte, os principais protagonistas pelos aspectos operacionais e econômicos de um texto de lei são os mandatários eleitos pelo povo, ao passo que essa análise consiste apenas em controle prévio de constitucionalidade, nos termos do art. 66, § 1º da Constituição.

O Projeto de Lei analisado tem como objetivo instituir a Política Municipal de uso de Cannabis para fins medicinais e distribuição gratuita de medicamentos prescritos a base da planta inteira e de componentes isolados, que contenham em sua fórmula as substâncias "Canabidiol" (CBD) e/ou "Tetrahydrocannabinol" (THC) e demais canabinoides do extrato integral de Cannabis, nas unidades de saúde pública municipal e privadas conveniadas ao SUS no âmbito do Município de Paraty – RJ.

Torna-se de bom alvitre, primeiramente, ressaltar que o presente parecer se restringe a analisar apenas a finalidade da presente proposta legislativa, que é de garantir a distribuição gratuita, feita pelo Poder Público Municipal, de medicamentos prescritos à base de cannabis medicinal, que contenham em sua fórmula as substâncias acima identificadas, em virtude de seus fins terapêuticos, desde que devidamente autorizado por ordem judicial ou pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). A este órgão consultivo não cabe adentrar no mérito da polêmica discussão que gira em torno da legalização e regulamentação dessa substância para fins medicinais.



O fato é que, vários estudos e comprovações científicas defendem o uso medicinal do composto extraído da Cannabis (Tetrahydrocannabinol – THC e Canadibiol - CBD) para ser usado no tratamento de enfermidades raras e graves, visto que esse princípio ativo proporciona uma vida humana digna (art. 1º, III, da CF/88) às pessoas que sofrem com graves doenças, a fim de combater as dores causadas por tratamentos e sendo eficaz também no combate a doenças neurológicas.

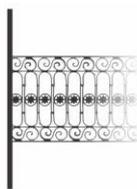
Contudo, a falta de uma regulamentação que permita o cultivo e a manipulação da Cannabis para fins terapêuticos no Brasil tem gerado uma crescente interposição de ações judiciais pelos portadores de doenças graves em busca do acesso aos produtos extraídos dessa planta, como forma de garantir o direito à saúde e uma vida digna.

Se por um lado, a Constituição Federal rechaça o consumo de substâncias entorpecentes e psicotrópicas, ao estabelecer que é inafiançável e insuscetível de graça ou de anistia o crime de tráfico de entorpecentes e drogas afins (art. 5º, XLIII), bem como ao decretar a expropriação sem direito a qualquer indenização, de propriedades usadas para culturas ilegais de plantas psicotrópicas (art. 243 da CF/88); por outro lado, garante o direito à saúde (art. 6º, caput, e art. 196 da CF), cuja concretização, em muitos casos, depende do uso de substâncias entorpecentes e psicotrópicas. Resta claro que nem toda e qualquer conduta relacionada a essas substâncias configurará o crime de tráfico.

A importância dessa matéria e a evolução dos debates sobre o uso da Cannabis para fins medicinais têm repercutido, como já mencionado, no âmbito do Judiciário, de onde se extrai várias decisões sobre o tema no sentido de que esse tipo de uso não é proibido pela Lei de Drogas (Lei nº 11.343/2006), ainda que faltem regulamentos administrativos que detalhem o exercício dessa conduta, e que tal lei precisa ser lida a partir das finalidades a que se presta, qual seja proteger a saúde pública do uso nocivo das drogas, e não prejudicar o direito à saúde de alguns que, excepcionalmente, se beneficiam do uso controlado dessas substâncias.

Ademais, é dever do Estado garantir a todos o direito à saúde, mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços





para sua promoção, proteção e recuperação, proporcionando os meios mais hábeis para garantir o bem estar de muitas pessoas (art. 6º e 196 da CF/88)

Assim sendo, em respeito às normas constitucionais de proteção e promoção à dignidade da pessoa humana, bem como na importância dos cuidados da saúde de todos, deve o Estado brasileiro enfrentar, da maneira mais democrática o possível, o uso medicinal das substâncias derivadas da Cannabis, o que implica dar maior visibilidade ao tema.

Evidencia-se, então, que a matéria versada no projeto de lei examinado trata também de questão de interesse local, relacionada com a proteção à saúde, sendo, portanto, competente o Município para legislar sobre a matéria, em conformidade com o art. 23, inciso I, art. 24, inciso XII, c/c o art. 30, incisos I, todos da CF/88, e com os artigos 7º, inciso I, e 6º, inciso II da Lei Orgânica do Município de Paraty, in verbis:

Constituição Federal

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II – Cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII – previdência social, proteção e defesa da saúde; Art. 30. Compete aos Municípios:

I – Legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

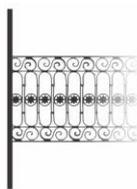
Lei Orgânica do Município de Paraty

Art. 7º Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 8º É da competência administrativa comum do Município, da União e do estado, observada a lei complementar, o exercício das seguintes medidas:

(...)



II - Cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.

Outrossim, sobre o tema, vale destacar que a Resolução da Diretoria Colegiada da ANVISA (RDC) nº 327/2019 dispõe sobre os procedimentos para a concessão da autorização sanitária para a fabricação e a importação, bem como estabelece requisitos:

Art. 6º da CF. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

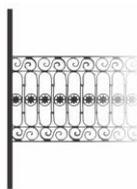
Para a comercialização, prescrição, dispensação, monitoramento e fiscalização de produtos de Cannabis para fins medicinais, de tal modo que tal distribuição, à luz das regras estabelecidas pela ANVISA, é permitida em território nacional.

Assim, a medida pretendida por meio do Projeto de Lei n.º 033/2024 se insere, efetivamente, na definição de interesse local, sobretudo porque a proposta veicula política pública de assistência e defesa da saúde, a fim de garantir a os direitos da pessoa humana, sendo, pois, o tratamento dessa matéria de competência do Município.

Contudo, embora louvável referida propositura, não há dúvidas de que a matéria veiculada em tal projeto está inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa **privativa do chefe do Poder Executivo Municipal**, em relação às quais não é dado ao Poder Legislativo local imiscuir-se, situação que implica flagrante violação à separação e harmonia entre os Poderes (art. 2º, Constituição Federal) e artigo 43 da Lei Orgânica de Paraty.

No caso, sob exame, verifica-se que o presente Projeto de Lei de iniciativa do Legislativo, não só vislumbrou as diretrizes gerais de uma política pública e seus objetivos, mas também versou sobre a distribuição de medicamentos a ser feita pelo Poder Executivo, invadindo matéria de caráter exclusivamente administrativo, o que gerará novas atribuições nos serviços e despesas para a Administração sem correspondente suporte orçamentário, o que





gera afronta ao princípio da separação de poderes ou usurpação de função típica do Poder Executivo.

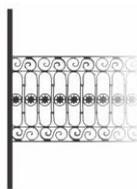
Em situação semelhante, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro reconheceu a inconstitucionalidade de Lei do Município do Rio de Janeiro, que previa a distribuição gratuita de medicamentos pelo Sistema Único de Saúde para portadores de doenças crônicas, por invasão de competência em matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MEDICAMENTOS PELO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE PARA PORTADORES DE DOENÇAS CRÔNICAS, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. MATÉRIA RELATIVA À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PARA QUE POSSA PROVER A DISTRIBUIÇÃO DE MEDICAMENTOS NA FORMA E PRAZO DETERMINADO EM LEI. VÍCIO DE INICITIVA. INVASÃO DE COMPETÊNCIA EM MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVADA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 5.632, DE 30 DE OUTUBRO DE 2013 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. (0023007-94.2015.8.19.0000 – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des.(a) ANTONIO CARLOS NASCIMENTO AMADO – Julgamento 30/07/2018 – OE – SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ÓRGÃO ESPECIAL)

Em sede de Recurso Extraordinário, a **decisão de inconstitucionalidade foi mantida pelo Supremo Tribunal Federal**. Em decisão proferida pelo Ministro Gilmar Mendes, foi reafirmada a invasão de competência em matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Destaca-se trecho relevante da decisão que, em muito, se adéqua ao Projeto de Lei ora analisado.

“Embora a finalidade social da norma seja louvável, por buscar conferir acessibilidade a medicações pela população do Município acometida de doenças crônicas, atribuindo maior densidade ao direito à saúde, o Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei, resultante de iniciativa parlamentar, que trata da estrutura e das atribuições de Órgãos e Secretarias da Administração Pública, por se referir a matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, da Constituição.





In casu, verifica-se que a legislação impugnada, ao dispor sobre a forma de distribuição dos medicamentos à população específica, acaba por alterar as regras organizativas da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro e, ainda, interfere no planejamento orçamentário da Administração pela criação de despesas sem a correspondente indicação de suas fontes de custeio, contrariando norma referente ao processo legislativo.” (STF – RE: 1294053 RJ 0023007-94.2015.8.19.0000, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 12/03/2021, Data de Publicação: 17/03/2021)”

Importante esclarecer, também, que a implementação de uma política municipal de uso de Cannabis para fins medicinais e a distribuição gratuita de medicamentos com seus derivados nas unidades de saúde pública municipal e privada, ou conveniada ao Sistema Único de Saúde- SUS, no âmbito do município de Paraty, pressupõe vários eixos de ação que objetivam institucionalização, difusão dessa estratégia e, principalmente, a apropriação de seus resultados pela sociedade, já que toda política pública configura ato de mera gestão.

Logo, o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois usa implantação e execução, constitui atividades puramente administrativa e típica de gestão, logo, inerente à chefia do Poder Executivo.

Assim, cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, como gestor do Município, a incumbência da condução das políticas públicas, incluindo o controle da saúde e segurança dos munícipes, o que vale ressaltar a distinção entre as funções da Câmara e do Prefeito, sob os dizeres do ilustríssimo Hely Lopes Meirelles:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos, autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção





Estado do Rio de Janeiro
Câmara Municipal de Paraty

Paraty, Cidade Histórica, Cidade Criativa da Gastronomia e
Patrimônio Mundial de Cultura e Biodiversidade - **UNESCO**



marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração".

(In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576)

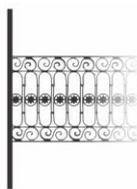
Logo os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à autorização do Legislativo. Além do mais, a matéria também se insere no rol que se convencionou chamar de “reserva da Administração”, sobre este princípio segue trecho de acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal, para melhor elucidar:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais".
(STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Logo, a matéria versada no presente Projeto de Lei n.º 033/2024 não pode ser iniciada pelo Poder Legislativo municipal, por interferência indevida na seara do Poder Executivo, violando o art. 63, da Lei Orgânica do Município de Paraty, o princípio constitucional da separação dos poderes, artigo 2ª da Constituição Federal, por usurpação da iniciativa legislativa.

Bem como o determinado na Lei Orgânica do Município de Paraty em seu artigo 43, inciso III.

Art. 43 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Lei que disponham sobre:



(...)

III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;

Esse desrespeito à esfera de competência de outro Poder leva à inconstitucionalidade formal da propositura normativa, impondo a declaração de nulidade total como expressão de unidade técnico-legislativa.

Ante a inconstitucionalidade formal, resta prejudicada a análise da constitucionalidade material, porquanto aquele vício implica a invalidade total do texto, nesse sentido leciona Gilmar Mendes:

“Os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final. Gilmar Ferreira Mendes, Curso de Direito Constitucional, 9ª Ed. P. 949^{am}”.

Desse modo, tem-se que o projeto de lei 033/24, ora analisado se mostra incompatível com o ordenamento jurisdicional vigente, notadamente no que tange à inobservância ao princípio constitucional da separação dos poderes, sendo, pois, de rigor a rejeição do Projeto de Lei de n.º 033/2024, ante o flagrante vício de inconstitucionalidade formal.

Diante dos motivos expostos, não me resta outra alternativa senão opinar pela importância do referido projeto, entendendo que a referida **propositura é ilegal**, por afrontar o art. 43º da Lei Orgânica de Paraty, ao iniciar o processo legislativo relativo à organização administrativa do Executivo. O mencionado artigo de lei proclama:

Oswaldo Carlos de Ávila Júnior
Mat. 489



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 34003800300033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Oswaldo Carlos de Avila Junior** em 29/05/2024 12:27

Checksum: **F83CBC7AC3F6FF285A9EF07BEA004ED030412D75DD6D28389BEDAD8B3B6B4607**