ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

PARECER

Assunto: *Projeto de Lei nº 219/2021*
Autor: *Vereadora Elzuila Calisto*
Ementa: *"Dispõe sobre a oferta de medicamentos à base de cannabis medicinal no município de Teresina"*
Relator: *Ver. Aluísio Sampaio*
Conclusão: *parecer contrário à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei*

I – RELATÓRIO:

A ilustre Vereadora Elzuila Calisto apresentou projeto de lei, cuja ementa é a seguinte: "*Dispõe sobre a oferta de medicamentos à base de cannabis medicinal no município de Teresina*".

A justificativa escrita encontra-se em anexo.

É, em síntese, o relatório.

II - EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Identificador: 3100370031003[illegible] Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:

O projeto de lei em apreço prevê a oferta de medicamentos à base de cannabis medicinal pelas unidades de saúde pública municipal, atribuindo o comando do devido programa à Fundação Municipal de Saúde.

Quanto à competência para legislar sobre saúde, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 estabelece, em seu art. 24, inciso XII, que essa será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Eis a sua redação:

> ***Art. 24.*** *Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*
>
> *[...]*
>
> ***XII*** *- previdência social,* ***proteção e defesa da saúde****; (grifo nosso)*

Insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88 e no art. 12, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, respectivamente:

> ***Art. 30.*** *Compete aos Municípios:*
>
> ***I – legislar sobre assuntos de interesse local;***
>
> ***II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*** *(grifo nosso)*

> ***Art. 12.*** *Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:*
>
> ***I – legislar sobre assuntos de interesse local;*** *(grifo nosso)*

Quanto ao tema, merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:

> ***A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais.*** *(MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)*

Identificador: 3100370031003[illegible] Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

Cumpre destacar, ainda, que a proteção dos direitos relativos à saúde e à assistência social é dever da coletividade e do Poder Público. Nesse sentido, destaque-se, respectivamente, o disposto no art. 194 e 196 da CRFB/88:

> ***Art. 194.*** *A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (grifo nosso)*

> ***Art. 196.*** *A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (grifo nosso)*

No mesmo sentido, confira-se o disposto no art. 13, inciso XVIII, da LOM:

> ***Art. 13.*** *Ao Município compete, em comum com o Estado e a União:*
>
> *[...]*
>
> ***XVIII -*** *prestar serviços de atendimento à saúde da população; (grifo nosso)*

Ademais, com o intuito de fornecer à população brasileira produtos seguros e de qualidade à base de substâncias derivadas de Cannabis, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa publicou, em 9 dezembro de 2019, a Resolução da Diretoria Colegiada da - RDC nº 327 para dispor sobre os procedimentos para a concessão da Autorização Sanitária para a fabricação e a importação, bem como estabelece requisitos para a comercialização, prescrição, a dispensação, o monitoramento e a fiscalização de produtos de Cannabis para fins medicinais, e dá outras providências, conforme se verifica a seguir:

> *Art. 1° Esta Resolução define as condições e procedimentos para a concessão da Autorização Sanitária para a fabricação e a importação, bem como estabelece requisitos para a comercialização, prescrição, a dispensação, o monitoramento e a fiscalização de produtos de Cannabis para fins medicinais de uso humano, e dá outras providências.*

> *Art. 2° O procedimento estabelecido no disposto nesta Resolução se aplica à fabricação, importação, comercialização, monitoramento, fiscalização prescrição e dispensação de produtos industrializados contendo como ativos derivados vegetais ou fitofármacos da Cannabis sativa, aqui denominados como produtos de Cannabis.*

> *Art. 22. Apenas as empresas fabricantes que possuam Certificado de Boas Práticas de Fabricação (CBPF) de medicamentos emitido pela Anvisa ou as empresas importadoras que cumprem com as Boas Práticas de Distribuição e Armazenamento de medicamentos, podem solicitar a Autorização Sanitária e fabricar os produtos de Cannabis.*

Identificador: 3100370031003900 [illegible] Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

> *Art. 53. Os produtos de Cannabis devem ser dispensados exclusivamente por farmácias sem manipulação ou drogarias, mediante apresentação de prescrição por profissional médico, legalmente habilitado.*
>
> *§1° A dispensação dos produtos de Cannabis deve ser feita, exclusivamente, por profissional farmacêutico.*
>
> *§2° A dispensação dos produtos de Cannabis deve ser realizada mediante a apresentação de Notificação de Receita específica, emitida exclusivamente por profissional médico, seguindo as demais determinações da Portaria SVS/MS n° 344, de 1998 e suas atualizações.*
>
> *Art. 54. A escrituração da movimentação dos produtos de Cannabis em farmácias sem manipulação ou drogarias deverá ser realizada por meio do Sistema Nacional de Gerenciamento de Produtos Controlados (SNGPC), nos termos da Resolução da Diretoria Colegiada - RDC n° 22, de 29 de abril de 2014, e suas atualizações.*
>
> *Art. 75. Todos os estabelecimentos que exercerem quaisquer atividades com produtos de Cannabis devem cumprir todos os requisitos aplicáveis constantes na Portaria SVS/MS n° 344, de 1998, e na Portaria SVS/MS n 6, de 29 de janeiro de 1999, ou as que vierem a substituí-las.*

Como os produtos de Cannabis não se encaixam em nenhuma das categorias previstas na Lei nº 6.360/1976, foi criada uma nova categoria regulatória, sendo estabelecidos os requisitos para autorização, fabricação, importação, dispensação, controle, dentre outros para os produtos de Cannabis. Ressalta-se que os produtos de Cannabis abrangidos pela RDC nº 327/2019 não são considerados medicamentos. Com relação à dispensação de produtos de Cannabis, a atividade é exclusiva de profissional farmacêutico e deve ocorrer em farmácias sem manipulação ou drogarias, mediante apresentação de Notificação de Receita específica, emitida exclusivamente por profissional médico, seguindo as demais determinações da Portaria SVS/MS nº 344, de 1998 e suas atualizações.

A par dessas informações, atendo-se aos dispositivos normativos da proposta legal, observa-se da leitura do art. 1° o comando que autoriza o Poder Público Muncipal a disponibilizar medicamentos à base de *cannabis medicinal*. Sobre o assunto, cabe expor a lição de Sérgio Rezende de Barros, *in verbis*:

> ***Assim, se a "lei" pudesse "autorizar", também poderia "não autorizar" o Executivo a agir dentro de sua competência constitucional, o que seria disparate: uma absurda inconstitucionalidade. O disparate cresce quando se pondera que, para o agente público, a autorização constitui um poder-dever, cujo descumprimento o sujeita a penas. Autorizado a tomar providência de interesse público, se não a toma, o agente incorre em falta***

Identificador: 3100370031003[illegible] Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

> ***administrativa e, conforme o caso, em crime de responsabilidade, passível de acarretar perda do cargo. No caso, o cargo de Chefe do Poder Executivo, no qual participou, pela sanção ou veto, da elaboração da "lei" em que se fundou a sua própria perda. Isso abre válvulas para que, ao fim de uma gestão, surjam "leis" autorizativas para prejudicar ou "preparar" a seguinte. Tais dislates, com visíveis invasões de competência, ferem frontalmente a separação de poderes estatuída pela Constituição. Note-se: a afronta a separação de poderes só não existiria se a própria Constituição - como faz nos incisos II e III do art. 49 - expressamente arrolasse na competência de um Poder, o Legislativo, o poder de autorizar o outro Poder, o Executivo, a praticar tais ou quais atos determinados. Mas aí a seria editada por decreto legislativo. Nunca, por lei, pois esta passa pela sanção ou veto do Chefe do Executivo e não faz o menor sentido este consentir ou vetar uma autorização a si mesmo, agindo em causa própria. Realmente disparatadas são tais "leis". Não é para isso que existem o Legislativo e o Executivo como Poderes do Estado, nem muito menos a lei como ato complexo cuja produção envolve a manifestação de vontade desses dois Poderes. Cumpre ao Judiciário, se requerida a sua manifestação, proscrever essa inconstitucionalidade flagrante, a dita "lei autorizativa"*** *(Leis Autorizativas. In Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262)*

No mesmo sentido, o Parecer nº 903/2015 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, elaborado em resposta à consulta (RCE 69/2015) realizada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), concluiu o seguinte sobre proposições de natureza autorizativa:

> *Pelo exposto, voto no sentido de que a consulta formulada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), por intermédio do Requerimento nº 69, de 2015-CE, seja respondida nos seguintes termos:*
>
> 1. ***devem ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de iniciativa parlamentar que visem a conceder autorização para que outro Poder pratique atos inseridos no âmbito de sua respectiva competência, quando versem sobre matéria de iniciativa reservada a esse Poder;***
>
> 1. ***devem, também, ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de autoria parlamentar que veiculem autorização para a adoção de medida administrativa da privativa competência de outro Poder;***
>
> 1. *em face do arquivamento do PRS nº 74, de 2009, nada obsta que a CE aprecie, de plano, os projetos de lei autorizativa que lá*

Identificador: 310037003100390037003400540052004100 Conferência em http://www.spionline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

> *tramitam, com base no que decidido nos itens 1 e 2, supra. (grifo nosso)*

Assim, nota-se ainda que a proposição legislativa em análise dispõe sobre a organização administrativa, na medida em que prevê o recebimento de medicamentos nas unidades de saúde municipal, matéria cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, incorrendo, por esse motivo, em inconstitucionalidade formal subjetiva.

Quanto ao tema, ressalte-se o teor do art. 51, inciso IV, e do art. 71, inciso V, da LOM, abaixo transcritos:

> ***Art. 51.*** *São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:*
>
> *[...]*
>
> ***IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta****; (grifo nosso)*
>
> ***Art. 71.*** *Compete privativamente ao Prefeito:*
>
> *[...]*
>
> ***V –dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;*** *(grifo nosso)*

Trata-se, assim, de uma ingerência na competência exclusiva do Poder Executivo, tendo em vista que a proposta institui novo serviço público, impondo novas atribuições para secretarias e órgãos públicos.

Ademais, verifica-se que a proposta normativa em apreço desobedece ao disposto no art. 71 da Lei Orgânica do Município, uma vez que cabe ao Chefe do Executivo dispor sobre organização administrativa.

Sobre o tema, é oportuno expor as considerações realizadas por Hely Lopes Meirelles em sua obra intitulada "*Direito Municipal Brasileiro*":

> ***Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta á sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta ou concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações de matérias da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.***

Identificador: 3100370031003[illegible] Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

(MEIRELLES, Hely Lopes. ***Direito Municipal Brasileiro.*** *Ed: Malheiros. Cap. XI 1.2. 2013. 17ª ed. p. 631.) (grifo nosso)*

A corroborar a tese de inconstitucionalidade formal por ofensa à iniciativa reservada, vale colacionar alguns dos julgados proferidos pelo Supremo Tribunal Federal - STF quanto à temática ora tratada:

> *Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 11.750/2002 do Estado do Rio Grande do Sul. Projeto "Escotismo Escola". 3.* ***Ofendem a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar o processo legislativo normas que criem atribuições para órgão da administração pública. Precedentes****. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF; ADI 2807; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Relator: Min. Gilmar Mendes; Julgamento: 03/03/2020; Publicação: 20/03/2020) (grifo nosso)*

> *Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Vício de iniciativa reconhecido. Inconstitucionalidade mantida.*
>
> *1.* ***O acórdão recorrido encontra-se em consonância com o entendimento pacífico da Corte de que é inconstitucional lei proveniente de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública.***
>
> *2. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF; ARE 1022397 AgR/RJ – Rio de Janeiro; AG.REG. no Recurso Extraordinário com Agravo; Relator: Min. Dias Toffoli; Julgamento: 08/06/2018; Publicação: 29/06/2018; Órgão julgador: Segunda Turma) (grifo nosso)*

> *AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE* INCONSTITUCIONALIDADE. *VÍCIO DE INICIATIVA.* LEI *DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE* ATRIBUIÇÕES *E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A* ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. *PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.*
>
> *1.* ***Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo****.*
>
> *2. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF; RE 653041 AgR/MG – Minas Gerais; AG.REG. no Recurso Extraordinário; Relator(a): Min. Edson Fachin; Julgamento: 28/06/2016; Publicação: 09/08/2016; Órgão julgador: Primeira Turma) (grifo nosso)*

Identificador: 310037003100330039003A00540052004100 Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.

IV – CONCLUSÃO:

Desse modo, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, anuindo com o voto do relator, opina **CONTRARIAMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei em referência, tendo em vista os fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 08 de fevereiro de 2022.

Ver. ALUÍSIO SAMPAIO
Relator

Pelas conclusões" do Relator, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.

Ver. EDILBERTO BORGES (DUDU)
Presidente

Ver. VENÂNCIO
Vice Presidente

Ver. BRUNO VILARINHO
Membro

Identificador: 310037003100390037003A00540052004100 Conferência em http://www.splonline.com.br/cmteresina/spl/autenticidade.