



CÂMARA MUNICIPAL DE CORNÉLIO PROCÓPIO

PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei nº 078/2023

Proponente: Poder Legislativo Municipal

Requerente: Comissão de Justiça e Redação

Motivo: Auxílio no Controle Preventivo Constitucionalidade

Natureza do Parecer: Facultativo (Não Obrigatório)¹

Responsável pela Decisão Final: Comissão de Justiça e Redação²

Conclusão: Opina-se pela legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 078/2023 com base na decisão do STJ - Resp 2006118

EMENTA - RECONHECIMENTO DO PACIENTE PODER TER ACESSO PELA REDE PÚBLICA A MEDICAMENTOS À BASE DE CANABIDIOL E TETRAHIDROCANABIDIOL/ FORNECIMENTO GARANTIDO POR DECISÃO DO STJ/ RESP. 2006118/ SEM CRIAÇÃO DE ESTRUTURA OU NOVAS ATRIBUIÇÕES / INTERPRETAÇÃO DO ART. 61, § 1º, II, e, da CRFB/ LEGAL E CONSTITUCIONAL - Não fora verificado indício de ilegalidade ou inconstitucionalidade na medida em que segue regulamentação da ANVISA e inspirada na decisão do STJ - REsp 2006118

Trata-se, de parecer facultativo, à pedido da Comissão de Justiça e Redação, para auxílio do controle preventivo de constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 078/2023, de iniciativa do Poder Legislativo Municipal que dispõe sobre o acesso a medicamentos e produtos à base de canabidiol (CBD) e tetrahydrocanabidiol (THC) para o tratamento de doenças, síndromes e transtornos de saúde no município de Cornélio Procópio.

O referido projeto legislativo basicamente descreve que é direito do paciente, com prescrição médica, receber gratuitamente do Poder Público medicamentos nacionais e/ou importados a base de cannabis medicinal que contenham em sua fórmula a substância Canabidiol (CBD) e/ou Tetrahydrocanabidiol

¹ De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e com a lei 9.784/99, é possível classificar o parecer como: facultativo e obrigatório. O **parecer facultativo** nunca, jamais, vincula o administrador, se Administração consultar o órgão técnico, não estará vinculada à conclusão do parecerista. Na lição de José dos Santos Carvalho, este ato reflete um juízo de valor, uma opinião do parecerista.

² Art. 74 do Regimento Interno da Câmara Municipal – Compete à Comissão de Justiça e Redação se manifestar sobre todos os assuntos nos aspectos constitucional e legal e, quando já aprovados pelo Plenário, analisá-los sob os aspectos lógico e gramatical, de modo a adequar ao bom vernáculo o texto das proposições. § 1º- Salvo expressa disposições em contrário deste Regimento, é obrigatória a audiência da Comissão de Justiça e Redação em todos os projetos de Lei, decretos legislativos e resoluções que tramitarem pela Câmara. § 2º - Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, seu parecer seguirá ao Plenário para ser discutido e, somente quando for rejeitado, prosseguirá aquele sua tramitação.



(THC) e/ou demais canabidioides da planta, desde que devidamente autorizado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e/ou pelo Poder Judiciário e prescrito por profissional médico acompanhado do respectivo laudo das razões da prescrição, nas unidades de saúde pública municipal do Município de Cornélio Procopio - PR.

A distribuição gratuita dependerá de prescrição e laudo médicos e parecer da Assistência Social que comprove a hipossuficiência, cessando o fornecimento por encargo municipal, assim que garantido pelo SUS.

Cabe salientar que o Superior Tribunal de Justiça – STJ, quando do julgamento do Recurso Especial 2006118/PE já reconheceu que a União e estados-membros devem fornecer medicamento à base de canabidiol (CBD) para o tratamento de pessoas com transtorno do espectro autista (TEA) e epilepsia.

Apesar de a criação de serviços e políticas ser uma exclusividade do Poder Executivo, vez que se trata de matéria de gestão administrativa, o projeto de lei em questão garante aos munícipes hipossuficientes medicamento enquanto não fornecido pelo SUS, dando cumprimento à decisão do STJ.

Desta feita, a lei institui uma política pública, cabendo ao Executivo dar cumprimento à decisão do STJ, ao mesmo tempo que intervirá junto ao SUS para que o fornecimento seja garantido. Essa é a interpretação mais moderna do Supremo Tribunal Federal, dada ao art. 61, § 1º, II, e, da CRFB, conforme será demonstrado.

Inicialmente cumpre salientar a criação de serviço/programa, bem como a instituição de Políticas Públicas é, a priori, de exclusiva competência do Poder Executivo.

Contudo, no caso em tela, já é garantido por decisão judicial, a obrigação do fornecimento de medicamentos à base de canabidiol à população, quando houver prescrição médica. Até porque, saúde é competência de todos os entes federativos, segundo nossa Lei Maior:



CÂMARA MUNICIPAL DE CORNÉLIO PROCÓPIO

“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.”

A possibilidade normativa também tem por base que a saúde é um direito social e universal conforme prevê a Constituição Federal.

Art. 6º 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. [...] 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.

Tem-se assim, que legalidade é visível. Até porque, segundo a Constituição da República Federativa do Brasil, compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Assim, legislam o Prefeito e os Vereadores, conjuntamente, que são as autoridades representativas dos eleitores do Município.

“Art. 30 Compete ao Município: I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Ademais, a própria Lei Orgânica Municipal traz em seu bojo quais projetos de Lei são de privativa iniciativa do Chefe do Poder Executivo:

Art. 46 – A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer membro da Câmara de Vereadores, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta lei.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Prefeito, as leis que disponham sobre:

- a) Criação de cargos, funções ou empregos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de servidores;
- c) Organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;
- d) Criação, estruturação e atribuições dos Departamentos e Órgãos da administração pública.



CÂMARA MUNICIPAL DE CORNÉLIO PROCÓPIO

Assim, por exclusão, a iniciativa dos Projetos de Lei que não são de exclusividade do Prefeito, poderão se dar através de qualquer vereador, e até por iniciativa popular.

Também, a mesma Lei Orgânica estabelece a competência municipal visando garantir a saúde de seus tutelados:

Art. 159 - A saúde é direito de todos os munícipes e dever do Poder Público, assegurada mediante políticas sociais e econômicas que visem à eliminação do risco de doenças e outros agravos.

Não se pode olvidar que a proposição de Leis por iniciativa do Poder Legislativo, mesmo nos casos permissivos, só poderá ocorrer desde que não promova certa ingerência ao Executivo.

É o que se dá com o presente Projeto, que tem por escopo implementar política pública que visa contemplar direito básico do cidadão e auxiliar no cumprimento de dever comum da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal, ampliando os meios para o tratamento de saúde, possibilitando a melhora efetiva de doenças que atualmente a medicina tradicional não tem obtido o mesmo êxito.

Essa interpretação revela o mais recente e moderno posicionamento do STF, que considerou constitucional a criação de programa de políticas públicas por meio de lei de iniciativa parlamentar, intitulado Rua da Saúde (RE nº 290.549/RJ - rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 28-2-2012, Primeira Turma, DJE de 29-3-2012).

"[...]a edição da referida lei, decorrente de iniciativa parlamentar, não representou invasão da esfera da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local. [...] a criação do programa instituído por meio dessa lei apenas tinha por objetivo fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos, tendo ficado expressamente consignado nesse texto legal que 'a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo', a quem incumbirá, também, aprovar as vias designadas pelos moradores para a execução do programa."



CÂMARA MUNICIPAL DE CORNÉLIO PROCÓPIO

Percebe-se a necessidade de o projeto de lei abarcar a política pública como um programa, ou seja, como um conjunto coordenado de ações, bem como que essas ações sejam da esfera governamental, além de ser socialmente relevante, sem, contudo, criar nova estrutura orgânica, cargos ou maiores ônus ao município.

Em sentido semelhante, Ronaldo Jorge Araújo Vieira Junior sustenta que a iniciativa privativa do Presidente da República diz respeito “à elaboração de normas que remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura da Administração Pública.” (VIEIRA JUNIOR, Ronaldo Jorge Araujo. O Supremo Tribunal Federal e o Controle Jurisdicional da Atuação do Poder Legislativo: visão panorâmica e comentada constitucional. Brasília: Senado Federal, 2007)

O Supremo Tribunal Federal inclusive já decidiu quanto a viabilidade da lei municipal suplementar a legislação Federal ou Estadual, respeitado o interesse público.

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). RESPEITO AO FEDERALISMO. LEI FEDERAL 13.979/2020. MEDIDAS SANITÁRIAS DE CONTENÇÃO À DISSEMINAÇÃO DO VÍRUS. ISOLAMENTO SOCIAL. PROTEÇÃO À SAÚDE, SEGURANÇA SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA. COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS EM LEI FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a existência de precedentes da CORTE quanto à matéria de fundo e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. 2. A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19. 3. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art.



CÂMARA MUNICIPAL DE CORNÉLIO PROCÓPIO

198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). 4. O Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, sem prejuízo do exame da validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal editado nesse contexto pela autoridade jurisdicional competente. 5. Arguição julgada parcialmente procedente. (ADPF 672 MC-Ref, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-260 DIVULG 28-10-2020 PUBLIC 29-10-2020)

Além da competência para legislar sobre matérias relacionadas à saúde, o município terá participação efetiva na aquisição e distribuição de medicamentos, sendo que a descentralização da gestão é um dos eixos previstos na Política Nacional de Assistência Farmacêutica, estabelecida pela Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 338, de 06 de maio de 2004.

Neste sentido, é inconteste a competência do legislador municipal para tratar sobre o tema de saúde. A presente iniciativa legislativa visa a garantia de um direito ao cidadão, determinando diretrizes básicas a sua execução, contudo, sem regulamentar efetivamente a forma de atuação do Poder Executivo. Ademais, o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) já possui entendimento quanto à possibilidade do Poder Legislativo criar políticas públicas, não sendo esta matéria reservada ao Executivo, desde que, reiter-ase não se interfira na estrutura da administração pública.

EMENTA - Agravo regimental em recurso extraordinário. Direito Administrativo. Controle de constitucionalidade. Lei nº 5.688/14 do Município do Rio de Janeiro. Obrigatoriedade de que hospitais, postos e demais unidades de saúde do Município implantem procedimentos para armazenamento e aplicação da Vacina BCG-ID. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício formal de iniciativa. Competência concorrente em defesa da saúde. Ausência de violação da separação de poderes. Cumprimento de política pública estabelecida pelo Ministério da Saúde. Incidência do Tema nº 917 da Repercussão Geral. Precedentes. Agravo ao qual se nega provimento. 1. Os Municípios, no âmbito da competência concorrente e comum (art. 24, inciso XII, e art. 30, incisos I e II), podem legislar sobre defesa da saúde, desde que observadas as regras alusivas à



CÂMARA MUNICIPAL DE CORNÉLIO PROCÓPIO

reserva de iniciativa para o processo legislativo, que se submetem a critérios de direito estrito, sem qualquer margem para ampliação das situações constitucionalmente previstas. Precedentes: ADI nº 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 27/4/01; ARE nº 878.911, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 11/10/16; RE nº 1.221.918-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe de 25/9/19. 2. Há burla à reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo nas hipóteses em que o projeto de lei parlamentar: (i) preveja aumento de despesas fora dos casos constitucionalmente autorizados; (ii) disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos; e/ou (iii) interfira no regime jurídico dos servidores públicos ou em aspectos da sua remuneração. Precedentes: ARE nº 1.075.428/RJ-AgR, Segunda Turma, de minha relatoria, julgado em 7/5/18, DJe de 28/5/18; RE nº 653.041/MG-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 28/6/16, DJe de 9/8/16; RE nº 1.104.765/RN-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 27/4/18, DJe de 25/5/18; ADI nº 3.564, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 13/8/14, DJe de 9/9/14. 3. A norma em testilha não dispõe sobre nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo taxativamente previstas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, limitando-se a dispor, no âmbito do interesse local, acerca do cumprimento de política pública já estabelecida pelo Ministério da Saúde. A matéria prevista na lei visa à prevenção de doença, notoriamente em direção ao público infantil, englobando de forma direta o tratamento do direito constitucional à saúde. 4. O caso resta contemplado pelo Tema nº 917 da Repercussão Geral, segundo o qual “[n]ão usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos” (ARE nº 878.911-RG, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 11/10/16). 5. Agravo regimental não provido. (RE 1243354 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 30/05/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-126 DIVULG 28-06-2022 PUBLIC 29-06-2022)

Em sentido complementar, o mesmo Supremo Tribunal Federal fixou entendimento pacífico, com repercussão geral, sobre a possibilidade do legislador atribuir despesas, desde que não altere a estrutura administrativa ou atribuições do órgão do Poder Executivo.

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)



Havendo a licença constitucional para atuação do Poder Legislativo Municipal, meritoriamente, tem-se ainda que a instituição da política pública de fornecimento de medicamento à base de Canabidiol é fundamentada em inúmeros estudos que demonstram a efetividade desse tipo de medicamento tratamento de diversas comorbidades, nos termos da decisão do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) que reconheceu que a União e estados membros devem fornecer medicamento à base de canabidiol (CBD) para o tratamento de pessoas com transtorno do espectro autista (TEA) e epilepsia (STJ, REsp 2006118/PE).

Ademais, verifica-se que a ANVISA, desde 2016, **JÁ APROVOU DIVERSAS NORMAS PARA REGULAMENTAR O ACESSO A ESSE TIPO DE MEDICAMENTO, JÁ TENDO HOJE MAIS DE 20 PRODUTOS AUTORIZADOS PELA RESPECTIVA AGÊNCIA**, de modo que existe a legalidade das ações municipais já que amparadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

Por tudo que precede, opina-se no sentido da constitucionalidade formal e material do presente Projeto Normativo (PL nº 078/2023 que dispõe sobre o acesso a medicamentos e produtos à base de canabidiol (CBD) e Tetrahydrocanabidiol (THC) para tratamento de saúde, posto que, a ação do Município terá que seguir orientações da ANVISA sobre tais substâncias e também na decisão do STJ - Resp 2006118, onde ficou reconhecido que entes federados devem fornecer medicamento à base de canabidiol (CBD) para o tratamento de pessoas com transtornos.

Necessário, pois, na forma regimental, o envio às Comissões Legislativas, em especial, à de Justiça e Redação para que possa proceder mesma análise.

Por fim, destaca-se que o parecer técnico, **facultativo**, se consubstancia como pronunciamento opinativo de órgão ou agente, sobre determinada situação relacionada à sua área técnica de atuação, e que em



CÂMARA MUNICIPAL DE CORNÉLIO PROCÓPIO

virtude da especificidade da matéria **não obriga o Poder Legislativo ou Executivo** a sua concordância.

Ressalta-se que entendimentos jurídicos podem divergir não apenas no âmbito administrativo como também pelos diversos órgãos jurisdicionais, não competindo a esta Procuradoria apreciar ou discutir, em termos de gestão pública, a viabilidade e/ou dificuldades de se proceder o cumprimento destas, mas apenas de indicar juridicamente a sua relevância, e evidenciar a necessidade para que sejam previstos e cumpridos.

Neste sentido, peço escusas para, eventualmente, ter discordado de qualquer outro entendimento jurídico, que também merece **igual e digno respeito**.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Cornélio Procópio – PR, 27 de Junho de 2023.


PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL