**EXCELENTÍSSIMO PRESIDENTE DA COMISSÃO DE COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, SERVIÇO PÚBLICO E REDAÇÃO,**

O vereador signatário vem à presença de vossa excelência oferecer **MANIFESTAÇÃO** acerca do parecer opinativo proferido pela Procuradoria desta Casa de Leis sobre o Projeto de Lei nº. 265/2023, contido no Processo nº. 13804/2023, ementado com "Institui o Programa Municipal de Cannabis Medicinal, dispondo sobre fornecimento gratuito de produtos derivados ou a base de cannabis spp., com foco no amparo a pacientes, incentivo às associações, fomento à pesquisa científica, capacitação dos profissionais da rede pública e entidades conveniadas à rede municipal de saúde e dispensação pelo sus dos produtos de cannabis spp. autorizados pela ANVISA".

**1 DO RELATÓRIO: O PROJETO DE LEI E O PARECER DA PROCURADORIA**

O Projeto de Lei nº. 265/2023, de autoria dos vereadores André Brandino e André Moreira, busca instituir o Programa Municipal de Cannabis Medicinal, com a distribuição gratuita dos medicamentos à base de *cannabis spp*. pelo Município de Vitória, desde que autorizados pela ANVISA, bem como incentivo a associações, fomento à pesquisa, capacitação de profissionais, etc.

Após as discussões especiais, foi encaminhado à Comissão de Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação, sendo distribuído ao vereador Maurício Leite. Esse requereu à Procuradoria da Câmara Municipal de Vitória uma



Autenticar documento em https://camarasempapel.cmv.es.gov.br/autenticidade
com o identificador 3200380032003500370032003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Assinado digitalmente por ANDRE LUIZ MOREIRA:07003976714 Data: 16/05/2024 14:27:08

manifestação sobre a constitucionalidade proposição, que a emitiu em 27 de março de 2024.

Em seu parecer, foi afirmado que o Município teria a competência para legislar sobre a matéria, porém a iniciativa legislativa seria do Poder Executivo. Para afirmar tal posição, utilizou-se do Portaria nº 3916/98 do Ministério da Saúde, que institui a Política Nacional de Medicamentos, mais especificamente sua cláusula 5.4, em que há competências das secretarias municipais de saúde:

> 5.4. Gestor municipal
> No âmbito municipal, caberá à Secretaria de Saúde ou ao organismo correspondente as seguintes responsabilidades:
> a. coordenar e executar a assistência farmacêutica no seu respectivo âmbito;
> b. associar-se a outros municípios, por intermédio da organização de consórcios, tendo em vista a execução da assistência farmacêutica;
> c. promover o uso racional de medicamentos junto à população, aos prescritores e aos dispensadores;
> d. treinar e capacitar os recursos humanos para o cumprimento das responsabilidades do município no que se refere a esta Política;
> e. coordenar e monitorar o componente municipal de sistemas nacionais básicos para a Política de Medicamentos, de que são exemplos o de Vigilância Sanitária, o de Vigilância Epidemiológica e o de Rede de Laboratórios de Saúde Pública;
> f. implementar as ações de vigilância sanitária sob sua responsabilidade;
> g. assegurar a dispensação adequada dos medicamentos;
> h. definir a relação municipal de medicamentos essenciais, com base na RENAME, a partir das necessidades decorrentes do perfil nosológico da população;
> i. assegurar o suprimento dos medicamentos destinados à atenção básica à saúde de sua população, integrando sua programação à do estado, visando garantir o abastecimento de forma permanente e oportuna;
> j. adquirir, além dos produtos destinados à atenção básica, outros medicamentos essenciais que estejam definidos no Plano Municipal de Saúde como responsabilidade concorrente do município;
> k. utilizar, prioritariamente, a capacidade dos laboratórios oficiais para o suprimento das necessidades de medicamentos do município;
> l. investir na infra-estrutura de centrais farmacêuticas e das farmácias dos serviços de saúde, visando assegurar a qualidade dos medicamentos;



Autenticar documento em https://camarasempapel.cmv.es.gov.br/autenticidade
com o identificador 3200380032003500370032003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

> m. receber, armazenar e distribuir adequadamente os medicamentos sob sua guarda.

Além disso, reafirmou o posicionamento por meio dos seguintes artigos da Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde (Lei nº 8080/90):

> Art. 19-O. Os protocolos clínicos e as diretrizes terapêuticas deverão estabelecer os medicamentos ou produtos necessários nas diferentes fases evolutivas da doença ou do agravo à saúde de que tratam, bem como aqueles indicados em casos de perda de eficácia e de surgimento de intolerância ou reação adversa relevante, provocadas pelo medicamento, produto ou procedimento de primeira escolha.
> Parágrafo único. Em qualquer caso, os medicamentos ou produtos de que trata o caput deste artigo serão aqueles avaliados quanto à sua eficácia, segurança, efetividade e custo-efetividade para as diferentes fases evolutivas da doença ou do agravo à saúde de que trata o protocolo.
>
> Art. 19-P. Na falta de protocolo clínico ou de diretriz terapêutica, a dispensação será realizada:
> I - com base nas relações de medicamentos instituídas pelo gestor federal do SUS, observadas as competências estabelecidas nesta Lei, e a responsabilidade pelo fornecimento será pactuada na Comissão Intergestores Tripartite;
> II - no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de forma suplementar, com base nas relações de medicamentos instituídas pelos gestores estaduais do SUS, e a responsabilidade pelo fornecimento será pactuada na Comissão Intergestores Bipartite;
> III - no âmbito de cada Município, de forma suplementar, com base nas relações de medicamentos instituídas pelos gestores municipais do SUS, e a responsabilidade pelo fornecimento será pactuada no Conselho Municipal de Saúde.

**Ocorre que, diferentemente do abordado pela Procuradoria, não houve a restrição da iniciativa legislativa por esses dispositivos e, mesmo que houvesse, isso não poderia ocorrer, devido à reserva de Constituição sobre as matérias, como será desenvolvido no próximo tópico**.



Autenticar documento em https://camarasempapel.cmv.es.gov.br/autenticidade
com o identificador 3200380032003500370032003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Conforme aborda José Joaquim Gomes Canotilho[1], Carlos Santiago Nino[2] e Paulo Gustavo Gonet Branco[3], a Constituição de um determinado Estado possui, como linhas básicas, o reconhecimento de direitos fundamentais (com estabelecimento de garantias) e a organização do Estado, para além das finalidades do Estado nas constituições do pós-Guerra.

Dentre as diversas maneiras de organização do Estado, o Constituinte Originário adotou o federalismo (forma do Estado) e o presidencialismo (sistema de governo) – respectivamente, no art. 1º, *caput*, e no 2º da CR/88, dentre outros dispositivos. Isso fez com que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não tivessem hierarquia entre si em nenhum dos seus atos jurídicos administrativos e legislativos, bem como o Executivo e o Legislativo fossem eleitos de forma independente.

**Em Estados federativos e presidencialistas, a competência de cada um dos entes, bem como de cada um dos Poderes, é estabelecida constitucionalmente**. Por ser matéria básica de organização do Estado, não há que se falar em atos do Legislativo Federal que diminuam as competências do Legislativo Estadual ou Municipal, por todos serem autônomos entre si. **Além disso, não há que se cogitar a diminuição de competência de um Poder por uma portaria**, como tentou ser

[1] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para compreensão das normas programáticas. Coimbra; Coimbra Editora, 1994.
[2] SANTIAGO NINO, Carlos. **The constitution of deliberative democracy**. New Haven: Yale University Press, 1996.
[3] BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. As normas constitucionais. *In*.: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2020. *E-book*



Autenticar documento em https://camarasempapel.cmv.es.gov.br/autenticidade
com o identificador 3200380032003500370032003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

abordado no parecer opinativo da Procuradoria: enquanto ato infralegal do Poder Executivo, ela não é capaz de retirar a competência do Poder Legislativo – até porque o ato infralegal retira a sua validade da lei, e nunca o contrário.

Como afirma Paulo Gustavo Gonet Branco[4], a autonomia de um ente federativo significa "[...] capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano", sendo esse poder soberano o Poder Constituinte, que delimitou os limites de autodeterminação de cada ente (inclusive a União e os Municípios) no texto de 1988. A partir disso, **nota-se que a submissão exclusiva[5] ao Poder Constituinte não é somente uma proteção de um ente federativo frente a outro, como também do um Poder (órgão pertencente à pessoa jurídica ente federativo) frente aos Poderes de outros entes[6]**.

Essa concepção não está presente somente no Direito Brasileiro, como também possui fundamento em outros ordenamentos, **como nos Estados Unidos, em que se originou a forma federativa e o sistema presidencialista**. A exemplo, citam-se os casos ***Marbury v. Madison*** e ***McCulloch v. Maryland***[7]. No primeiro, a Suprema Corte dos Estados Unidos reconheceu que **as competências dos Poderes**, no caso em questão da própria Suprema Corte, **estavam delineadas na Constituição e *não***

[4] BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Estado Federal. *In*.: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2020. *E-book*.
[5] É importante ressaltar que mesmo nos casos de limitação dos tratados internacionais de direitos humanos, ela deriva juridicamente das disposições constitucionais do art. 5º, §§ 2º e 3º, editados pelo Poder Constituinte.
[6] No caso do Poder Judiciário, em que há submissão, não se trata de um Poder Federal ou Estadual, mas sim de um Poder Nacional. Para aprofundamento: MENDES, Gilmar Ferreira. Poder Judiciário. *In*.: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2020. *E-book*.
[7] Para abordagem aprofundada dos casos: BECKER, Rodrigo Frantz. **Suprema Corte dos Estados Unidos**: casos históricos. São Paulo: Editora Almedina, 2022.



Autenticar documento em https://camarasempapel.cmv.es.gov.br/autenticidade
com o identificador 3200380032003500370032003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

***poderiam ser ampliadas ou diminuídas por legislação ordinária***. Já no segundo caso, foi afirmado que **as competências dos entes federativos eram delineadas pela Constituição, sendo que eles poderiam executar, para além daqueles lá previstos, todos os meios adequados e necessários à consecução de suas competências explícitas (teoria dos poderes implícitos), desde que não houvesse proibição pelo próprio texto constitucional**.

Dessa forma, a **portaria do Ministério da Saúde ou a Lei Orgânica do SUS não possuem legitimidade para retirar competências do Legislativo Municipal – quer seja transferindo ao Poder Executivo a responsabilidade, quer seja retirando de um parlamentar a iniciativa legislativa**. Porém, **não é disso que tratam**. Ambas as espécies normativas citadas pela Procuradoria da Casa em nenhum momento realizaram qualquer um desses atos, mas sim **ampliaram a possibilidade de previsão de medicamentos**: por ser o acréscimo de direitos, deveria a priori ser feito por lei, mas, para simplificação e buscando efetivação do direito à saúde, autorizou-se o Executivo a fazê-lo, *sem excluir a competência do Legislativo*.

Isso pode ser percebido com o fato de a Portaria do Ministério da Saúde citar secretarias de saúde para ampliação da lista de medicamentos. Ocorre que **as secretarias não possuem iniciativa legislativa** (cf. os incisos do art. 61 da CR/88): **as atribuições ali previstas** não são sobre proposição de leis, e assim não se trata de repartição de iniciativa legislativa, mas de **edição de atos administrativos**. Assim, **na competência administrativa comum de cuidar da saúde (art. 23, II, da CR/88), os Municípios poderiam editar atos administrativos ampliando a lista de medicamentos**.



Autenticar documento em https://camarasempapel.cmv.es.gov.br/autenticidade
com o identificador 3200380032003500370032003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Diante disso, é de se questionar: **qual seria o espaço de atuação do Legislativo Municipal?** Conforme o art. 30, I e II, da Constituição da República, o Município pode editar leis ordinárias e complementares sobre assunto de interesse local, exclusivamente ou suplementarmente. Porém, **qual seria o espaço da lei já que há previsão de atos administrativos?** Ao contrário da Administração Pública que é limitada pelo princípio da legalidade – só pode realizar o autorizado por lei (art. 37, *caput*, da CR/88) –, **ao Poder Legislativo cabe editar leis sobre qualquer matéria de competência do ente ao qual está vinculado, inclusive aquela que poderia ser disposta via ato administrativo, como listas de medicamentos**. Isso é perceptível a partir da redação da competência legislativa do Congresso Nacional, aplicável por simetria às câmaras municipais:

> Art. 48. **Cabe ao Congresso Nacional**, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, **dispor sobre *todas* as matérias de competência da União**, especialmente sobre: [...]

Assim, **cabe ao Legislativo Municipal dispor sobre todas as matérias de competências do Município**. Portanto, **se como fruto da competência geral de normas de saúde (art. 24, XII e § 1º, da CR/88) a União estabeleceu que o Ministério da Saúde criaria uma lista de medicamentos mínimos, os Municípios possuem a competência de suplementar essa lista (art. 30, II, da CR/88), também por lei**. Essa disposição, porém, deve seguir as regras do processo legislativo, das quais se inclui a repartição de iniciativa legislativa, fruto do princípio da separação dos Poderes.

No caso do Prefeito Municipal, por simetria é cabível a ele a iniciativa legislativa prevista no art. 61, § 1º, da CR/88. Porém, duas observações devem ser feitas. A



Autenticar documento em https://camarasempapel.cmv.es.gov.br/autenticidade
com o identificador 3200380032003500370032003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

primeira é o Supremo Tribunal Federal já entendeu que não é aplicável a outros entes a iniciativa reservada sobre as matérias do art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição da República por dizer respeito exclusivamente a leis sobre Territórios Federais. Além disso, **para garantir que não houvesse esvaziamento da iniciativa legislativa, foi editada a tese do Tema 917 de Repercussão Geral, segundo a qual:**

> **Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II,"a", "c" e "e", da Constituição Federal)[8].**

No caso de onde se construiu esse tema, havia lei de iniciativa legislativa que obrigava a instalação de câmeras em algumas áreas de escolas e cercanias. Portanto, a lei exigia a execução de diversos atos administrativos (licitação para compra das câmeras, instalação, manejo das gravações, etc.) e despesas para o ente público municipal. Porém, **a inexistência de atribuição a um órgão específico e nem a tratativa sobre direitos, prerrogativas e deveres dos servidores faz com que o vereador possa iniciar o processo legislativo, sem usurpar a competência do Executivo**.

Não somente no caso citado, como também no caso do Projeto de Lei em questão: **é legítimo aos membros desta Câmara Municipal ampliar a lista de medicamentos, sem atribuição a órgão específico, por promover o direito à saúde e respeitar a organização interna do Executivo, que deverá posteriormente escolher os melhores meios de execução da lei.**

[8] Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4744414&numeroProcesso=878911&classeProcesso=ARE&numeroTema=917. Acesso em: 16 maio 2024.



Autenticar documento em https://camarasempapel.cmv.es.gov.br/autenticidade
com o identificador 3200380032003500370032003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

**3 CONCLUSÃO**

Considerando a reserva de Constituição quanto à competência dos entes federativos e dos Poderes Constituídos, repartição de competências concorrente que permite ao Município estabelecer outros medicamentos, a possibilidade de o Legislativo Municipal dispor sobre qualquer matéria de competência do Município por lei e a inexistência de reserva de iniciativa sobre o caso, **manifesta-se neste processo para que esta Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação emita parecer pela constitucionalidade formal e material e legalidade do Projeto de Lei nº. 265/2023**.

Atenciosa e respeitosamente,

Vitória, Casa de Leis Attílio Vivácqua,
16 de maio de 2024.

**ANDRÉ MOREIRA**
Vereador/PSOL



Autenticar documento em https://camarasempapel.cmv.es.gov.br/autenticidade
com o identificador 3200380032003500370032003A005000, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.