



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO:

DATA ENTRADA: 01 de Março de 2023

PROJETO DE LEI nº 9.487 de 2023

Ementa: Institui A Política Municipal De Fomento À Pesquisa E Ao Acesso Universal A Medicamentos Formulados De Derivado Vegetal À Base Da Cannabis Spp., no Âmbito Do Município De Caruaru.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis e a Comissão de Saúde e Assistência Social, sobre o projeto que dispõe sobre a instituição no âmbito do Município de Caruaru o apoio, o avanço e a evolução das políticas públicas no que diz respeito ao acesso a informação dos medicamentos formulados a base de cannabis Spp., assim como, as políticas de pesquisa acerca dos medicamentos derivados da cannabis Spp., apresentado pelo Vereador Jorge Quintino.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno.

Segundo justificativa anexa ao projeto: *“Nos termos da Constituição Federal de 1988 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. Competindo, assim, ao Poder Público organizá-la com base na universalidade da cobertura e do atendimento, entre outros objetivos. Desse modo, a saúde se constitui como 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. As ações e serviços públicos de saúde devem integrar uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com descentralização, atendimento integral e participação da comunidade. Deve-se ter em mente que o Sistema Único de Saúde é uma das maiores novidades trazidas pela Constituição Federal de 1988, que se firmou como o maior sistema de saúde público do mundo. São números que impressionam,*



principalmente quando se considera a completa inversão de paradigma que o SUS representou em relação ao modelo estatal adotado durante o governo militar. Do ponto de vista do pacto federalizado, o desenho institucional traçado se mostra extremamente avançado ao se pactuar que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com a descentralização, atendimento integral e participação da comunidade. O SUS é estruturado, de um ponto da repartição de competências, da combinação da competência legislativa concorrente da União e Estados prevista no artigo 24, inciso XII, com a competência comum (material) da União, Estados e Municípios previstas no artigo 23, inciso II, e a competência do Município para “prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população” prevista no artigo 30, inciso VII. 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: VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; Isso posto, observa-se que, sob a perspectiva constitucional, o direito à saúde pode ser visualizado sob os prismas coletivo e individual, na medida em que, conquanto seja direito público subjetivo, deve ser assegurado por meio de políticas sociais e econômicas de cunho universal. A toda evidência, estando em risco a própria saúde e, numa perspectiva mais abrangente, a própria vida, o aspecto individual do direito à saúde sobrepõe-se ao aspecto coletivo, já que em situações dessa natureza não há como estabelecer ponderações que possam resguardar minimamente o direito individual à vida e à saúde. Assim sendo, segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal, o fato de inexistir protocolo clínico no âmbito da Secretaria da Saúde ou de não haver padronização do medicamento prescrito não impede, em caráter absoluto, o seu fornecimento, sob pena de esvaziamento do direito à saúde no caso concreto. (AGRG no RE com AG 790.190/RN, 1ª T., rel. Min. Marco Aurélio, DJe 29.4.2014). Dessa forma, torna-se cogente assegurar aos necessitados o fornecimento, pelo Estado, dos medicamentos indispensáveis ao restabelecimento da saúde. É nesta temática, que se insere o Projeto de Lei aqui apresentado. O PL tem como objetivo adequar a temática do uso da cannabis medicinal no Município de Caruaru aos padrões de saúde internacional, visando o acesso e o fornecimento de produtos de Cannabis para fins medicinais aos pacientes hipossuficientes que comprovem, por meio de laudo fundamentado e circunstanciado expedido por profissionais legalmente habilitado, a imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS. Apesar de eventuais controvérsias que se encontrem inseridas na discussão travada a respeito do uso medicinal



da cannabis no Brasil, torna-se necessário apontar a existência de um forte, preciso e adequado marco regulatório que aponta pela possibilidade da produção, importação e comercialização de tais produtos. É dever do Estado fornecer medicamentos indispensáveis ao tratamento daquele que não possui condições para adquiri-los. Assim, recai sobre o ente estatal a obrigação de viabilizar o fornecimento dos medicamentos de que o cidadão necessita, salvaguardando o princípio da dignidade da pessoa humana e, também, o da isonomia. Embora, o art. 2º da Lei Federal nº 11.343/2006 (Lei de Drogas) proíba, em todo território nacional, o plantio, a cultura, a colheita e a exploração de vegetais e substratos dos quais possam ser extraídas ou produzidas drogas, tal legislação ressalva a hipótese do plantio, a cultura e a colheita dos vegetais exclusivamente para fins medicinais ou científicos, nos termos da respectiva autorização regulamentar. Sobre o tema, a Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 327, de 09 de dezembro de 2019, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa dispõe a respeito de tal autorização regulamentar. O ato normativo citado dispõe a respeito da 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 acordo com a RDC nº 327, os produtos de Cannabis podem ser prescritos por profissionais médicos legalmente habilitados pelo Conselho Federal de Medicina quando estiverem esgotadas outras opções terapêuticas disponíveis no mercado brasileiro, desde que tal prescrição se apoie em dados técnicos capazes de sugerir que essa alternativa pode ser eficaz e segura. À luz de tal autorização regulamentar, tona-se prudente ressaltar que a Anvisa já autorizou a utilização 14 produtos à base de Cannabis no Brasil¹. Ademais, além de possibilitar a fabricação e comercialização, a Anvisa autoriza, por meio da RDC nº 335, de 24 de janeiro de 2020, a importação de Produto derivado de Cannabis, por pessoa física, para uso próprio, mediante prescrição de profissional legalmente habilitado, para tratamento de saúde. Com base em tal normativo, facilita-se a importação de produtos medicinais da Cannabis quando estes são produzidos e distribuídos por estabelecimentos devidamente regularizados pelas autoridades competentes em seus países de origem. Importante ressaltar, também, que a RDC nº 335 possibilita que a importação do produto seja intermediada unidade governamental ligada à área da saúde para o atendimento exclusivo e direcionado ao paciente previamente cadastrado na Anvisa. Segundo dados oficiais, apenas no ano de 2020 foram realizados 19.074 pedidos de importação de produtos medicinais que utilizam os derivados da Cannabis como princípio ativo. Até setembro de 2021, o número registrado para importações já superava o total de pedidos realizados no ano de 2020 e chegava à marca de 22.028 solicitações.² Segundo o Tribunal da Cidadania, a comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento

da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS, a incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito e a existência de registro na Anvisa do medicamento seriam os requisitos necessários a compelir o Estado a fornecer o medicamento prescrito, ainda que este não se encontrem inserido na RENAME (STJ, ProAfR no REsp nº 1.657.156-RJ, rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, 1ª Seção, julgado em 26.04.2017). Na hipótese em que resta irrefutável que o Estado não promove o direito à saúde de molde a colocar em risco a própria vida ou sua manutenção dentro de padrões mínimos de dignidade, caso da inexistência de terapia adequada no SUS, torna-se necessário que, de modo a dar eficácia o artigo 196 da Constituição Federal, o Estado implemente políticas públicas que possibilitem o acesso aos medicamentos e terapias existentes no mercado. Consequente, verificada a autorização regulamentar, a existência de recomendação pelas autoridades médico-sanitárias e a possibilidade de que o Ente Estatal dispense medicamentos que ainda não se encontrem incorporados ao SUS, torna-se necessário aprovar a presente proposição, com vistas a garantir, em plenitude, o Direito à Saúde dos cidadãos Caruaruenses, os quais, muitas vezes, se encontram compelidos a recorrer ao Poder Judiciário para ter tal direito fundamental assegurado. Cabe ainda destacar que esta iniciativa se trata de mera autorização ao poder público que irá decidir, dentro de seus limites e por meio de órgãos especializados, como deve se dar a distribuição dos medicamentos de que trata esta Lei. Desse modo, entende-se que não há qualquer invasão da competência exclusiva do Poder Executivo. Ademais, a mera circunstância de uma norma demandar atuação positiva do Poder Executivo não a insere no rol de leis cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo, conforme registrado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 5.126/SP: “Como se percebe, a jurisprudência desta Corte se orienta no sentido de que são vedadas a criação de novas atribuições administrativas a um determinado órgão da Administração Pública estadual que modifique o rol de atividades funcionais deste. [...] Reforço, nesse contexto, que a mera circunstância de uma norma demandar atuação positiva do Poder Executivo não a insere no rol de leis cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo, consoante pacificou esta corte no Tema 917 da repercussão geral, de minha Relatoria: “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)”.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE



CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que



assegurar a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o autor articulou justificativa escrita, a distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa. Porém, houve vício de competência em relação ao pedido no projeto de lei, sendo assim, não foram cumpridos os requisitos de admissibilidade. Logo, observa-se no regimento interno o artigo 123 dispondo do assunto do projeto de lei, visto que, o projeto de lei em análise está evadindo-se da atribuição dada pelo regimento interno.



Art. 123 – As proposições referidas no artigo anterior versarão conforme as definições a seguir:

I – projeto de lei: matéria de competência da administração municipal e de cuja elaboração participe o Poder Executivo e o Poder Legislativo;

Compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, tal competência provém da Constituição Federal, visto que os municípios são dotados de autonomia legislativa, porém, se deve respeitar a abrangência da competência imposta pela mesma. Desta forma, se reconhece o seu não cabimento, não preenchendo os requisitos de admissibilidade.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação simbólica e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, *verbis*:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros. § 1º - Por maioria simples, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara deliberará sobre todas as matérias, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

5. DO MÉRITO

A proposição em questão busca facilitar o acesso aos medicamentos derivados do vegetal cannabis Spp., disseminação de informações, conhecimentos científicos e o incentivo a produção de pesquisa sobre o vegetal em debate, tendo em vista que em consulta ao arquivo desta Casa de Leis, restou evidenciado que não há legislação municipal especificamente tratando do tema, situação que deixa aberta ao parlamentar propor a lei em questão.

A iniciativa parlamentar respalda-se na obrigação do poder público de fornecer saúde a todos por intermédio de políticas sociais e econômicas, com o objetivo de trazer a realidade do uso da cannabis spp. no município de caruaru com os padrões de saúde internacional, ainda assim, o propósito do projeto de lei é o acesso e fornecimento dos produtos de Cannabis para fins medicinais aos pacientes hipossuficientes que comprovem, por meio de laudo fundamentado e circunstanciado expedido por profissionais, além disso, o mesmo projeto de lei dispõe da normatização do cultivo da cannabis spp. para fins medicinais em associações de pacientes, porém a lei federal 11.343 dispõe sobre o assunto, proibindo o cultivo e apenas autorizando o plantio para casos específicos designados somente pela União, ainda com local e prazos predeterminados, sendo objeto de autorização da União, sendo disposto na lei 11.343:

Art. 2º **Ficam proibidas, em todo o território nacional, as drogas, bem como o plantio, a cultura, a colheita e a exploração de vegetais e substratos dos quais possam ser extraídas ou produzidas drogas**, ressalvada a hipótese de autorização legal ou regulamentar, bem como o que estabelece a Convenção de Viena, das Nações Unidas, sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971, a respeito de plantas de uso estritamente ritualístico-religioso.

Parágrafo único. **Pode a União autorizar o plantio, a cultura e a colheita dos vegetais referidos no caput deste artigo**, exclusivamente para fins medicinais ou científicos, em local e prazo predeterminados, mediante fiscalização, respeitadas as ressalvas supramencionadas.

Ademais, o Art. 28, § 1º da lei 11.343 dispõe ainda que, as penalidades sofridas por quem depositar, transportar ou ter consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização legal, serão as mesmas para quem semeia, cultiva ou colhe plantas destinadas à preparação de pequena quantidade de substância ou produto capaz de causar dependência física ou psíquica.

Nesse sentido, a ANVISA também regula essa matéria na RDC 327/2019, que dispõe:

Art. 3º Para efeito desta Resolução, além das definições já dispostas na legislação sanitária para fitoterápicos e fitofármacos, especificamente na Resolução da Diretoria Colegiada -



RDC nº 26, de 13 de maio de 2014, e na Resolução da Diretoria Colegiada - RDC nº 24, de 14 de junho de 2011 e suas atualizações, são adotadas as seguintes definições:

IX - Produto de Cannabis: produto industrializado, objeto de Autorização Sanitária pela Anvisa, destinado à finalidade medicinal, contendo como ativos, exclusivamente, derivados vegetais ou fitofármacos da Cannabis sativa; e

Outrossim, vale salientar que legalmente só há a possibilidade de dispensação do produto à base de cannabis previamente com a autorização sanitária da ANVISA. Sendo requisito mínimo do Art. 3º e 13, RDC 327/2019, para obtenção e acesso a estes produtos medicamentosos a anuência da ANVISA e a prescrição médica por médicos legalmente habilitados pelo conselho federal de medicina, visto que, deve ter sido esgotadas outras fontes de possibilidades para resolução do problema do paciente antes que se recorra aos medicamentos derivados da cannabis, sendo estas medidas cabíveis para segurança e não comprometimento da saúde do paciente, logo, observa-se a atenção e zelo do Estado com os cidadãos, mais precisamente os que estão com a saúde em risco, colocando o Art. 6º da Constituição Federal em prática.

Desse modo, o projeto de lei em disposição tange o assunto de políticas públicas e incentivo a pesquisa. Sendo assim, é considerado pelo mesmo, as políticas públicas como um acesso, e é requerido este acesso em virtude dos medicamentos e terapias existentes no mercado, como também, em seu decorrer frisa o objetivo das políticas públicas para serem disseminadoras de informação acerca da cannabis por intermédio de cursos de capacitação de gestores, simpósios, fóruns e palestras com o fim de fornecer conhecimento a população em geral. Todavia, acerca de educação e políticas públicas dessa temática, a Lei 11.343 esclarece que o Sisnad coordenado pela União, tem na Lei 11.343 as condições necessárias para o fomento à educação e políticas públicas no assunto de cannabis, conforme disposto na Lei Federal:

Art. 5º O Sisnad tem os seguintes objetivos:

II - promover a construção e a socialização do conhecimento sobre drogas no país;

III - promover a integração entre as políticas de prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas e de repressão à sua produção não autorizada e ao tráfico ilícito e as políticas públicas setoriais dos órgãos do Poder Executivo da União, Distrito Federal, Estados e Municípios;

Art. 8º-A. Compete à União:

III - coordenar o Sisnad;



TRF01. é o caso de **medicamentos** a **base** de Canabidiol , além de representar risco sanitário ao país....Vale dizer, a parte autora nunca apresentou documentos comprobatórios de que não está tendo **acesso** aos **medicamentos** sobreditos....Assim, qualquer um desses entes tem legitimidade ad causam para figurar no polo passivo de ação visando garantir o **acesso** a **medicamentos** para tratamento de saúde.”

Cumpre aduzir que há impedimento legal, na Lei Federal 11.343, para apresentação do referido projeto, tendo em vista que o assunto fixado no projeto de lei não é de competência do legislativo municipal, por certo, é dever da União por seus meios estabelecer o modo em que se vai proceder. Não há dúvidas, que o projeto tange uma temática sensível, tendo em vista, que a sociedade conservadora e a Constituição Federal rígida suprimem essa temática, ainda observando a jurisprudência citada, mais uma vez ressalta a mesma ideia já colocada pela legislação. Por fim, o tema posto em relação à cannabis spp. não é de atribuição típica dada ao legislativo municipal. Ademais, o projeto exposto extrapola o limite da autonomia legislativa, não sendo função típica da câmara legislativa municipal fixar sua posição sobre o mesmo.

6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por tudo quanto exposto, opina pela **ilegalidade** e **inconstitucionalidade** do projeto de nº 9.487 de 2023.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 13 de março de 2023.

EDILMA ALVES CORDEIRO

Consultora Jurídica Geral

JOÃO AMÉRICO

Consultor Jurídico Legislativo

LUCAS FELIPE GOUVEIA CANUTO



Estagiário de Direito