



**NITERÓI**  
SEMPRE À FRENTE

Gabinete  
do Prefeito

OF.GAB nº 626 /2021

Niterói, 21 de dezembro de 2021.

Exmo. Sr.

**Vereador MILTON CARLOS DA SILVA LOPES**

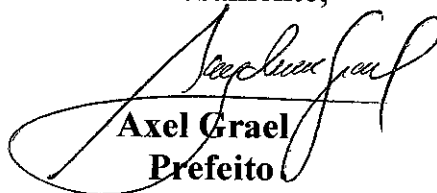
**Presidente da Câmara Municipal de Niterói**

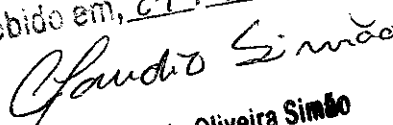
Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, acuso o recebimento do Ofício/AUT/Nº 095/2021/S.M.D.C.P., encaminhando o Projeto de Lei nº 124/2021, que “Dispõe sobre a Política Municipal de uso da cannabis para fins medicinais e distribuição gratuita de medicamentos prescritos a base da planta inteira ou isolada, que contenha em sua fórmula as substâncias Canabidiol (CBD) e/ou Tetrahydrocannabinol (THC), nas unidade de saúde pública municipal e privada ou conveniada ao Sistema Único de Saúde – SUS, no âmbito do Município de Niterói e dá outras providências.”.

Ao restituir a via do Autógrafo, comunico a Vossa Excelência que VETEI INTEGRALMENTE o Projeto de Lei, pelas razões em anexo.

Atenciosamente,

  
**Axel Graef**  
Prefeito

Secretaria da Mesa Diretora  
e das Comissões Permanentes  
Recebido em, 21/12/2021  
  
**Claudio de Oliveira Simão**  
Secretário Geral da Mesa Diretora  
Mat. 103.469-3



### **RAZÕES DE VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 124/2021**

Vejo-me instado a vetar integralmente o Projeto de Lei nº 325/2021 aprovado por essa Egrégia Casa Legislativa, que dispõe sobre a Política Municipal de uso da cannabis para fins medicinais e distribuição gratuita de medicamentos prescritos a base da planta inteira ou isolada, que contenha em sua fórmula as substâncias Canabidiol (CBD) e/ou Tetrahydrocannabinol (THC), nas unidade de saúde pública municipal e privada ou conveniada ao Sistema Único de Saúde – SUS, no âmbito do Município de Niterói e dá outras providências.

O referido Projeto de Lei pretende garantir a distribuição gratuita, feita pelo Poder Público municipal, de medicamentos prescritos a base de cannabis medicinal, que contenham em sua fórmula a substância canabidiol e/ou tetrahydrocannabinol e/ou canabigerol, desde que devidamente autorizado por ordem judicial ou pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Nota-se que o tema de fundo do Projeto de Lei – qual seja, conferir amparo aos pacientes que necessitam de tais medicamentos para o melhor tratamento das suas comorbidades – possui respaldo na Constituição Federal, especificamente no artigo 196, que consagra a saúde como direito de todos e dever do Estado. *In verbis*:

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.

No mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de Niterói prevê que a saúde é dever do Poder Público, devendo assegurá-la mediante políticas sociais. Vejamos:



Art. 205 - A saúde é direito de todos os munícipes e dever do Poder Público, assegurado mediante políticas sociais, econômicas e ambientais, que visem à prevenção e à eliminação do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da Saúde.

Sobre o tema, vale destacar: a Resolução da Diretoria Colegiada da ANVISA (RDC) n. 327/2019 dispõe sobre os procedimentos para a concessão da autorização sanitária para a fabricação e a importação, bem como estabelece requisitos para a comercialização, prescrição, dispensação, monitoramento e fiscalização de produtos da Cannabis para fins medicinais, de tal modo que tal distribuição, à luz das regras estabelecidas pela ANVISA, é permitida em território nacional.

Isto posto, no que tange à juridicidade do direito material versado no projeto de lei, é seguro dizer que nada há que impeça a edição da norma. Não há violação de qualquer parâmetro constitucional ou legal sobrejacente à legislação municipal, sendo a distribuição dos referidos medicamentos permitida, desde que seja feita à luz das normas estabelecidas pela ANVISA, fazendo cumprir o dever do Estado em relação à proteção e defesa da saúde.

Passemos ao estudo da constitucionalidade formal do referido projeto, de iniciativa parlamentar, o que atrai vícios irremediáveis.

A *priori*, cumpre destacar que se trata de assunto dotado de peculiaridade local, pois trata de distribuição de medicamento a ser feita pelo Poder Público Municipal, portanto, de competência do Município, conforme se depreende da análise do art. 30, inciso I, da Constituição Federal e do artigo 12, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Niterói – LOM, senão vejamos:



Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 12. Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Ademais, a Constituição Federal, quanto às competências administrativas relacionadas à saúde, prevê um condomínio legislativo, em seu artigo 24, XII. Nesse contexto, o Município é incluído no artigo 30, II, da Carta Magna, que atribui ao ente municipal a competência de suplementar a legislação federal e estadual, além do tema versar sobre interesse local, como visto. *In verbis*:

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

XII – previdência social, proteção e defesa da saúde;

Art. 30.

II – suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;

**Quanto à iniciativa parlamentar do referido projeto, porém, há vícios irremediáveis, que nos conduz ao necessário veto do Projeto de Lei, em sua integralidade.**



Isso porque, embora o tema seja de competência municipal, a iniciativa de lei que verse sobre distribuição de medicamentos a ser feito pelo Poder Executivo deve ser do Chefe do Poder Executivo, e não parlamentar.

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:

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 INICIATIVA. INVASÃO DE COMPETÊNCIA EM MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA 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 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). ANTONIO CARLOS NASCIMENTO AMADO - Julgamento:



30/07/2018 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL  
PLENO E ORGAO 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 adequa 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 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)

Nesse contexto, para a verificação da iniciativa legislativa, deve-se observar dois pressupostos básicos: (1) verificar se a competência legislativa é mesmo municipal (isto é, se há interesse local relevante a disciplina normativa) e (2) se a Casa Legislativa pode dar início ao projeto que pretende versar.

Nesse segundo ponto, a decisão invocada assevera que somente se considera usurpação de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo quando tratar da estrutura ou da atribuição de órgãos do Executivo ou do regime jurídico de servidores públicos. Esse é, exatamente, o teor do Projeto de Lei apresentado, eis que confere novas medidas a serem adotadas, com evidente dispêndio financeiro, até o momento não institucionalizadas, ao Poder Executivo Municipal.

Nota-se que o Projeto de Lei 124/2021, aqui analisado, cria uma obrigação direta ao Poder Executivo Municipal: distribuir medicamentos, com base em cannabis medicinal, àqueles que tiverem prescrição por profissional médico legalmente habilitado e laudo médico, sendo este substituível por autorização administrativa da ANVISA. O artigo 4º, do referido Projeto de Lei n. 124/2021, por sua vez, cria expressamente uma atribuição a Secretaria Municipal de Saúde, determinando que o Programa ficará a sua responsabilidade e determinando prazo específico para a criação de comissão de trabalho sobre o tema.

Em síntese, o inteiro teor do Projeto de Lei nitidamente cria atribuições ao Poder Executivo intrinsecamente ligadas ao aumento de despesas, sem que, para tanto, o Poder Legislativo Municipal tenha feito avaliação orçamentária e financeira, o que também invade a esfera de gestão do Poder Executivo.



Nesse teor, quando o Poder Legislativo inicia o processo legislativo de normas que criam obrigações ao Poder Executivo, visando implementar novas atribuições a órgãos da Administração Pública Municipal, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação dos poderes, previsto no artigo 2º, da Constituição Federal.

Indo além, o artigo 3º estabelece autorização ao Poder Público para celebração de convênios. Tal mecanismo legislativo, porém, também é considerado formalmente inconstitucional.

Deve-se atentar para o fato de que o Executivo não necessita de autorização para administrar e, no caso em análise, não a solicitou. Assim, conforme ensina a doutrina especializada no tema:

"(...) insistente na prática legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder.



O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a...' O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo, tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente" (Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262).

Ainda quanto aos vícios de constitucionalidades encontrados no Projeto de Lei, há também vício de constitucionalidade no artigo 8º do referido Projeto de Lei, reforçando o necessário veto do Projeto de Lei. Isso porque se constata que houve excesso do legislador municipal ao fixar prazo para regulamentação da lei pelo Poder Executivo.

Ao estabelecer que o Poder Executivo deverá regulamentar a lei logo no prazo de 30 (trinta) dias, o Poder Legislativo Municipal efetivamente emitiu uma ordem, criou uma obrigação ao Poder Executivo, o que não é aceitável em face do princípio da harmonia e independência entre os poderes, inscrito na Constituição Federal. Há de se reconhecer, então, que, neste ponto específico, também há vício de iniciativa a inquirar de inconstitucionalidade formal o dispositivo legal.

Por todo o exposto, vale dizer: não se nega, em hipótese alguma, a importância do assunto em questão e que merece total atenção municipal. No entanto, o mérito da proposta não pode ser capaz de flexibilizar a Constituição Federal e a legislação local, no que diz respeito a competência para dar início a tramitação do Projeto de Lei que disponha de obrigação direta ao Poder Executivo, determinando a distribuição de medicamentos, bem como possível aumento de despesas.



Podemos colocar, como última observação, que a indicação legislativa é instrumento hígido para sugerir o envio de projeto de lei de iniciativa do Prefeito à Câmara Municipal, após prévio estudo e impacto orçamentário, se necessário, cabendo aos il. Vereadores deliberar pela pertinência da sua utilização.

Em síntese, não há qualquer tipo de inconstitucionalidade no que tange à competência legislativa do Município, porém, ao determinar obrigações ao Poder Executivo, relacionadas a distribuição de medicamentos, aspecto inerente a gestão administrativa, é formalmente inconstitucional, eis que, nesse aspecto, estamos diante de competência exclusiva do Prefeito, o que leva ao veto total do Projeto de Lei.

Pelo exposto, ainda que meritória a iniciativa do i. edil, **veto INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei nº 124/2021 pela inconstitucionalidade formal que o acomete.



Câmara Municipal de Niterói

**A Câmara Municipal de Niterói  
Decreta e eu sanciono a seguinte Lei:**

Dispõe sobre a Política Municipal de uso da cannabis para fins medicinais e distribuição gratuita de medicamentos prescritos à base da planta inteira (extrato integral) ou isolada (extrato purificado), que contenha em sua fórmula as substâncias Canabidiol (CBD) e/ou Tetrahydrocannabinol (THC) e/ou Canabigerol (CBG), nas unidades de saúde públicas municipal e conveniada ao Sistema Único de Saúde – SUS, no âmbito do Município de Niterói e dá outras providências.

Art. 1º. É direito do paciente receber gratuitamente do Poder Público medicamentos nacionais e/ou importados à base de *cannabis* medicinal que contenham em sua fórmula a substância Canabidiol (CBD) e/ou Tetrahydrocannabinol (THC) e/ou Canabigerol (CBG), desde que devidamente autorizado por ordem judicial ou pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, e/ou prescrito por profissional médico acompanhado do respectivo laudo das razões da prescrição, nas unidades de saúde pública municipal em funcionamento no Município de Niterói – RJ, atendidos os pressupostos previstos no artigo 196 da Constituição Federal de 1988.

§1º. O paciente receberá os medicamentos de que trata o caput durante o período prescrito pelo médico, independentemente de idade ou sexo.

§2º. A obrigação prevista no caput se estende às unidades de saúde privadas conveniadas ao Sistema Único de Saúde – SUS.

Art. 2º. É obrigatório para o recebimento dos medicamentos a que se referem o artigo 1º:

I – prescrição por profissional médico legalmente habilitado, devendo conter, obrigatoriamente, o nome do paciente e do medicamento, a posologia, o quantitativo necessário, o tempo de tratamento, data, assinatura e número do registro do profissional no Conselho de Medicina;

II – laudo médico, contendo a descrição do caso, o CID da doença, justificativa para a utilização do medicamento indicado e a viabilidade em detrimento às alternativas terapêuticas já disponibilizadas no âmbito do SUS e aos tratamentos anteriores, podendo o referido laudo ser substituído por autorização administrativa da ANVISA.

Art. 3º. Para o cumprimento da presente Lei é lícito e autorizado ao Poder Público:

I – celebrar convênios com a União, com os Estados, municípios e/ou suas autarquias, assim como com organizações sem fins lucrativos representativa dos pacientes a fim de promoverem, em conjunto, campanhas, fóruns, seminários, simpósios, congressos para conhecimento da população em geral e de profissionais de saúde acerca da terapêutica canábica;

II – celebrar convênios com a União, com os Estados, municípios e/ou suas autarquias, assim como com organizações sem fins lucrativos e entidades privadas com o objetivo de empreender pesquisas relacionadas ao objeto da presente Lei;

III – adquirir medicamentos de entidades nacionais, preferencialmente sem fins lucrativos, na forma prevista no artigo 199, §1º, da Constituição Federal de 1988, que possuam autorização legal, administrativa ou judicial para o cultivo e a manipulação para fins medicinais de plantas do gênero *cannabis*.

Art. 4º. O programa ora instituído ficará sob o comando e a responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde que definirá as competências em cada nível de atuação.

Parágrafo único. A Secretaria de Saúde, no prazo de 30 dias a partir da publicação desta Lei, criará comissão de trabalho para implantar programa no Município de Niterói, com a participação de técnicos e representantes de associações sem fins lucrativos de apoio e pesquisa à *cannabis* e de associações representativas de pacientes.

Art. 5º. O objetivo geral do programa é adequar a temática da *cannabis* medicinal aos padrões e referências internacionais, como Canadá, Estados Unidos e Israel, proporcionando maior acesso à saúde e atendimento adequado, de forma a diminuir as consequências clínicas e sociais, assim como as consequências de políticas públicas desatualizadas à *cannabis* medicinal.

Parágrafo único. São objetivos específicos do programa:

I – diagnosticar e tratar pacientes cujo tratamento com a *cannabis* medicinal possua eficácia e/ou produção científica que enseje o tratamento;

II – ampliar as opções terapêuticas aos usuários(as), com garantia de acesso às plantas medicinais, fitoterápicos e serviços relacionados a fitoterapia, com segurança, eficácia e qualidade, na perspectiva da integralidade da atenção à saúde, considerando que a fitoterapia é uma das Práticas Integrativas e Complementares em Saúde regulamentadas pelo SUS;

III – atender a norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata estabelecida no artigo 196, da Constituição Federal de 1988.

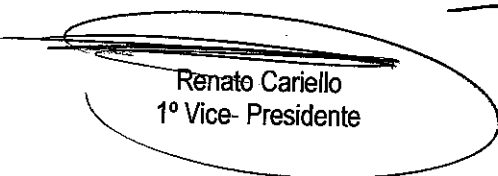
Art. 6º. O programa ora instituído, bem como os endereços das unidades de atendimento, deverão ser objeto de divulgação constante em todas as unidades de saúde, *sítes* e redes sociais do Município de Niterói, com o objetivo de dar ampla difusão e circulação nos meios de comunicação.

Art. 7º. As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão a conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessárias.

Art. 8º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, devendo o Poder Executivo regulamentá-la no prazo de 30 (trinta) dias.

Plenário Brígido Tinoco, 25 de novembro de 2021.

  
Milton Carlos Lopes - CAL  
Presidente

  
Renato Cariello  
1º Vice- Presidente

Paulo Velasco  
2º Vice- Presidente

  
Emanuel Rocha  
1º Secretário

Verônica Lima  
2ª Secretária – Suplente

**PROJETO DE LEI Nº. 124/2021**  
**AUTOR: LEANDRO PORTUGAL**