PREFEITURA DO
NATAL

MENSAGEM Nº. 098/2024

A Sua Excelência o Senhor

Eriko Samuel Xavier de Oliveira

Presidente da Câmara Municipal de Natal

Em 16 de maio de 2024.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1.º do art. 43 da Lei Orgânica do Município de Natal, decidi vetar integralmente o Projeto de Lei n.º 198/2023, de autoria do Vereador Felipe Alves, e subscrito pela Vereadora Brisa Bracchi e pelos Vereadores Robson Carvalho e Klaus Araújo, aprovado em sessão plenária realizada no dia 18 de abril de 2024 e recebido pelo Gabinete Civil desta Municipalidade na data de 25 de abril de 2024, o qual visa, entre outras providências, "instituir a política municipal de fornecimento gratuito de medicamentos formulados a partir de derivado vegetal à base de canabidiol, em associação com outras substâncias canabinóides, incluindo o tetrahidrocanabidiol, em caráter de excepcionalidade, pelo Poder Executivo, nas unidades municipais de saúde pública e privada conveniada ao Sistema Único de Saúde (SUS)"**,** por estar eivado de inconstitucionalidades de cunho material, afrontando os arts. 2º e 22, inciso XXVII, todos da Constituição Federal, bem como o art. 16 da Lei Orgânica do Município – LOM, na forma das **RAZÕES DE VETO INTEGRAL**, adiante explicitadas.

RAZÕES DE VETO

Como se vê, a partir do exame do teor do Projeto de Lei apresentado, pretende o Poder Legislativo Municipal instituir, nesta Municipalidade, a política

municipal de fornecimento gratuito de medicamentos formulados a partir de derivado vegetal à base de canabidiol, em associação com outras substâncias canabinóides, incluindo o tetrahidrocanabidiol, em caráter de excepcionalidade, pelo Poder Executivo Municipal, nas unidades municipais de saúde pública e privada conveniada ao Sistema Único de Saúde (SUS) (art. 1.º), tendo como objetivo adequar a temática do uso do cannabis medicinal aos padrões de saúde pública municipal, mediante a realização de estudos e referências internacionais, destinando-se aos pacientes portadores de doenças que, comprovadamente, o medicamento diminua as consequências clínicas e sociais dessas patologias (art. 2.º, *caput*).

Estabelece, ainda, que a política a ser instituída será de competência da Secretaria Municipal de Saúde – SMS (art. 3.º) e indica os objetivos específicos para a pretendida política, quais sejam: diagnosticar e tratar pacientes cujo tratamento com a cannabis medicinal possua eficácia ou produção científica que incentive o tratamento; promover políticas públicas de debate e fornecimento de informação a respeito do uso da medicina canábica, por meio de palestras, fóruns, simpósios, cursos de capacitação de gestores e demais atos necessários para o conhecimento geral da população acerca da cannabis medicinal, realizando parcerias público-privadas com entidades, de preferência sem fins lucrativos (art. 2.º, parágrafo único).

Dispõe, ainda, que a Secretaria Municipal de Saúde – SMS, em prazo específico, deverá criar uma comissão de trabalho para implementar as diretrizes da política pretendida, 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. 3.º, parágrafo único), prevendo também que, para a obtenção dos medicamentos à base de canabidiol, em associação com outras substâncias cannabinoides, os pacientes devem estar cadastrados perante o órgão de direção do

SUS no âmbito do Município, e, para o cadastramento, serão exigidos requisitos específicos, tais como: o laudo de profissional legalmente habilitado, prescrição do medicamento por profissional legalmente habilitado, e declaração de responsabilidade e esclarecimento para a utilização do medicamento (art. 4.º, *caput* e § 1.º).

Preleciona, outrossim, que a pretendida lei deverá ser regulamentada, sendo que o regulamento respectivo deverá dispor sobre prazo de validade do cadastro e sobre os requisitos para a sua renovação, observada a garantia da interrupção do tratamento, quando se tratar de enfermidade crônica (art. 4.º, § 2.º).

Da análise da aludida proposição normativa, vê-se que os objetivos perseguidos pelo legislador municipal, embora bem-intencionados, não merecem prosperar, em razão das inconstitucionalidades que a maculam.

É que, quando o Poder Legislativo Municipal busca editar lei com o objetivo de impor atuação administrativa em determinado sentido, como ocorre na espécie, imiscui-se, de forma indevida, em esfera que é própria da atividade do administrador público (chamada reserva de administração), violando o princípio da separação de poderes, o qual, na ordem constitucional vigente, exsurge como cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4.º, inciso III, da Constituição da República.

Efetivamente, compete ao Executivo especialmente a função de administrar, a qual se institui por meio de atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público, cabendo ao Poder Legislativo primordialmente a função de editar leis, isto é, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Assim, esta proposição legislativa revela patente ingerência do Poder Legislativo em atividades típicas do Poder Executivo, quais sejam os poderes de gestão política e administrativa.

Deveras, reponta como atribuição do Chefe do Executivo Municipal definir se o Poder Público deverá ou não instituir uma política específica destinada ao fornecimento gratuito de medicamentos à base de cannabis medicinal a pacientes determinados, que preencham certos requisitos, estabelecendo que a promoção de tal política seja realizada por órgão também especificado da Administração Municipal (SMS), cumprindo-se prazo para a criação de comissão de trabalho para a implantação da referida política e observados objetivos específicos.

Nesses termos, pode-se dizer que há, no presente Projeto de Lei, afronta direta ao princípio fundamental da separação dos poderes, garantido no art. 2.º da Constituição da República c/c art. 16 da Lei Orgânica do Município – LOM em decorrência do princípio da simetria (art. 29, *caput*, da Constituição Federal)[1]., senão vejamos as respectivas redações:

> ***Constituição Federal:***
> *"Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."*
> ***LOM**:*
> *"Art. 16. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.*

A respeito da cláusula da reserva de administração, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou da seguinte forma, *in verbis*:

> *"EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE*

[1] CF: "Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:"

AGRAVO - DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - CONSEQÜENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA - SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais." (STF, RE 427574 ED, Rel. Min. CELSO DE MELLO, 2ª Turma, Acórdão Eletrônico, j. 13/12/2011, DJe 030 10/02/2012, Pub. 13/02/2012)

"Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.449/04 DO DISTRITO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE ASSINATURA BÁSICA NOS SERVIÇOS DE ÁGUA, LUZ, GÁS, TV A CABO E TELEFONIA. INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR E PRESTAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICAÇÕES E ENERGIA ELÉTRICA (CF, ART. 21, XI E XII, 'b', E 22, IV). FIXAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA COMO PRERROGATIVA INERENTE À TITULARIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, III). AFASTAMENTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO (CF, ART. 24, V E VII). USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II). PRECEDENTES. SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE

> *ÁGUA E GÁS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO (CF, ART. 2º). PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.*
>
> *(...)*
>
> *4. Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da Separação de Poderes (CF, art. 2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços de água e gás, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do Chefe do Poder Executivo Distrital na condução da Administração Pública, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público.*
>
> *5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente."* (STF, ADI 3343, Rel. Min. AYRES BRITTO, Rel. p/ Acórdão Min. LUIZ FUX, Pleno, j. 01/09/2011, DJe 221 21/11/2011, Pub. 22/11/2011, Ement. Vol. 02630-01, p. 00001)

Por outro lado, percebe-se que o Projeto de Lei em comento, ao estabelecer objetivos a serem implementados diretamente pelo Executivo Municipal, por meio notadamente da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), acaba por incorrer em inconstitucionalidade de cunho formal, sob a ótica da competência para deflagrar o processo legislativo em relação a determinadas matérias.

Cumpre salientar, ainda, que a execução do projeto pretendido, nos termos apresentados, implicará em inevitável aumento de gastos públicos, o que acaba por violar o disposto no art. 21, inciso X, c/c art. 39, § 1.º, todos da Lei Orgânica do Município de Natal, segundo os quais compete privativamente ao Chefe do Executivo municipal a iniciativa dos projetos de lei que versem sobre matéria financeira e orçamentária.

Pode-se afirmar, por conseguinte, que a proposição sob análise, ao criar um projeto que será inevitavelmente gerenciado e implantado por órgão da

Administração Pública Municipal (especificamente a SMS), acaba por interferir na organização administrativa, bem como por criar novas despesas para esta Municipalidade, invadindo a esfera de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal.

A propósito, ensina o administrativista Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

> *"Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal."*
> (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 1997, 9.ª ed., p. 431)

Consoante especifica a Carta da República em seu art. 61, § 1.º, inciso II, alínea "b", tem-se o seguinte:

> *"Art. 61. (...)*
> *§ 1.º São de **iniciativa privativa do Presidente da República** as leis que:*
> *(...)*
> *II – disponham sobre:*
> *(...)*
> *b) **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e **orçamentária**, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;"*
> (grifos acrescidos)

Tal disposição constitucional caracteriza-se como sendo de observância obrigatória pelos demais entes da Federação, o que inclui os próprios Municípios também por força do princípio da simetria (art. 29, *caput*, da CF). Assim, no Município de Natal, a indicação das competências privativas do Chefe do Executivo Municipal para legislar encontra fundamento de validade nos arts. 21, incisos IX e X, e 39, § 1.º, ambos da Lei Orgânica do Município, senão vejamos:

> *"Art. 21. Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no Art. 22, Inciso III, legislar sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:*
> *(...)*
> *IX – **criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e dos órgãos da administração direta e indireta do Município, correspondendo autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades economia mista;***
> *X - **matéria financeira e orçamentária;***
> *(...)*
> *Art. 39 - A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e a três por cento do eleitorado registrado na ultima eleição.*
> *§ 1º. **É de competência privada do Prefeito a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre as matérias constantes dos incisos** I, II, III, VI, VIII, **IX** e **X**, do **artigo 21, desta lei**."*

Especialmente acerca da iniciativa privativa do Chefe do Executivo para elaborar determinados projetos de lei, os quais disponham sobre organização administrativa, colhem-se os seguintes arestos:

> *"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS.*
> *1. **Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado**.*
> *2. **Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas**. Princípio da simetria federativa de competências.*
> *3. **Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício** formal de iniciativa legislativa. Precedentes.*
> *4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente."* (STF, ADI 2329, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Pleno, j. 14/04/2010,

DJe 116 24/06/2010, Pub. 25/06/2010, Ement. Vol. 02407-01, p. 00154) (grifos acrescidos)

"Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA.
***Lei municipal, de autoria de membro do Poder Legislativo, que institui campanha de orientação e prevenção de doenças de inverno. Matéria relativa a exercício da administração direta municipal. Matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo**. Ofensa aos arts. 5º, "caput", da CESP e art. 2º da CF/88. Caracterização de vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Ação julgada procedente.* (TJ/SP, ADI 685429020118260000 SP 0068542-90.2011.8.26.0000, Rel. Roberto Mac Cracken, Órgão Especial, j. 24/08/2011, Pub. 06/09/2011) (grifos acrescidos)

Destarte, não obstante as inconstitucionalidades acima expostas, convém destacar ainda a impossibilidade material de o Município de Natal proceder com a sanção da presente proposição, **por se afigurar <u>contrário ao interesse público municipal envolvido</u>**, dada a inviabilidade de fornecimento gratuito de medicamentos formulados a partir de derivado vegetal à base de canabidiol, em associação com outras substâncias canabinóides, incluindo o tetrahidrocanabidiol, seja nas unidades municipais de saúde pública ou privada conveniada ao Sistema Único de Saúde (SUS), com fundamento nos seguintes fatos:

a) Atualmente, existe apenas um medicamento registrado na ANVISA (Mevatyl® THC 27mg/mL + CBD 25mg/mL sol spray), com eficácia e segurança comprovadas em ensaios clínicos. A indicação terapêutica é exclusivamente vinculada para sintomas de pacientes adultos que apresentam espasmos de moderado a grave em decorrência da esclerose múltipla. Contudo, o Relatório de Recomendação da CONITEC, nº 577, expedido em novembro de 2020, **recomendou pela "<u>não incorporação tetraidrocanabinol (THC) 27 mg/ml +</u>**

canabidiol (CBD) 25 mg/ml como tratamento adjuvante para melhoria dos sintomas de pacientes adultos com espasticidade moderada a grave devido à esclerose múltipla que não responderam adequadamente a outra terapia. Os membros presentes na reunião consideraram que não houve evidências adicionais para mudar a recomendação preliminar e que ainda há incertezas sobre a eficácia do medicamento. Também foi pontuado que existem outros tratamentos para espasticidade, assim há uma necessidade de avaliação ampla dessas tecnologias. Foi assinado o Registro de Deliberação nº 572/2020.

b) O Conitec também expediu a **PORTARIA SCTIE/MS Nº 59, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2020,** que torna pública a decisão de não incorporar o tetraidrocanabinol 27mg/ml + canabidiol 25mg/ml para o tratamento sintomático da espasticidade moderada a grave relacionada à esclerose múltipla, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS. Ref.: 25000.054492/2020-36, 0017760958. O relatório de recomendação da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde - Conitec sobre essa tecnologia se encontra disponível no endereço eletrônico: http://conitec.gov.br/.

c) O referido medicamento **não** se encontra inserido na lista nacional de medicamentos do SUS, emitida pelo RENAME, muito menos se encontra no rol de medicamentos fornecidos pela UNICAT, o que inviabiliza o custeio de sua aquisição com recursos próprios do Município;

d) Nem a União, muito menos o Estado do Rio Grande do Norte dispõem de Protocolo estabelecido, indicando eventuais critérios de fornecimento e de distribuição de quaisquer medicamentos formulados a partir de derivado vegetal à base de canabidiol, em associação com outras substâncias canabinóides, incluindo o tetrahidrocanabidiol, nas unidades de saúde pública, gerando, portanto, em risco desarrazoado e desproporcional em desfavor da municipalidade, quanto ao dever de arcar, de forma isolada e com todos os riscos financeiros e colaterais do aludido medicamento;

e) A referida proposição normativa também não se fundamenta em critérios técnicos que viabilizem ao Município a possibilidade de prever a abrangência do público envolvido, bem como o impacto financeiro que a sua incidência poderá gerar na municipalidade, notadamente por sua limitação orçamentária e pelo risco de prejudicar outros setores, igualmente carentes da sociedade, e que demandam especial atenção do Sistema Municipal de Saúde Pública.

Desse modo, não há outra conclusão possível senão a de que o presente Projeto de Lei contém, de fato, vícios insanáveis de inconstitucionalidade, porquanto violador do regime de separação e independência dos poderes (ao qual obrigatoriamente se acham vinculados, também, os Municípios), assim como por ter afrontado as regras atributivas de competência do Poder Executivo para dispor sobre organização e funcionamento da sua Administração e criação de novas despesas.

Diante do exposto, pelas razões acima expostas, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, **VETO INTEGRAL do Projeto de Lei n.º 198/2023**, de autoria do Vereador

Felipe Alves, e subscrito pela Vereadora Brisa Bracchi e pelos Vereadores Robson Carvalho e Klaus Araújo, por estar eivado de inconstitucionalidades de cunho formal e material, afrontando os arts. 2.º e 61, § 1.º, inciso II, alínea "b", todos da Constituição da República c/c arts. 16, 21, incisos IX e X, e 39, § 1.º, todos da Lei Orgânica do Município.

Atenciosamente,

ÁLVARO COSTA DIAS

Prefeito