



CÂMARA MUNICIPAL DE IMBITUBA
COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA.

Parecer sugestão 001/2023

Propositor:

Filipi Dias Antônio

Datas e Prazos:

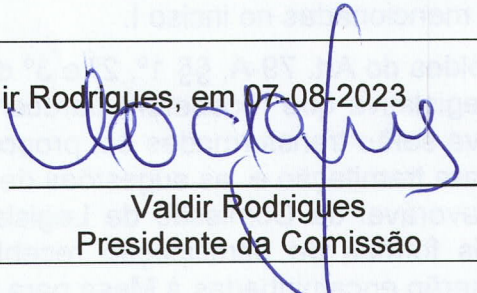
Data Recebida:	13	07	2023
Data para emitir parecer:			

Sugestão:

Sugere Projeto de Lei para dispor sobre o uso da cannabis para fins medicinais e a sua distribuição gratuita de medicamentos prescritos a base da planta inteira ou isolada, nas unidades de saúde pública municipal, privadas ou conveniada ao Sistema Único de Saúde – SUS no âmbito do Município de Imbituba e dá outras providências.

Despacho do Presidente:

Designo para relator: Valdir Rodrigues, em 07-08-2023


Valdir Rodrigues
Presidente da Comissão

I - Relatório:

De autoria do cidadão Filipe Dias Antônio, a sugestão de Projeto de Lei foi protocolizada na Câmara de Vereadores em 07/06/2023.

Em 12/06/2023, a sugestão foi lida no Grande Expediente da 18ª Sessão Ordinária da Câmara de Vereadores de Imbituba para a devida publicidade.

Em 14 de junho de 2023, conforme determinação do Presidente da Câmara, a sugestão de Projeto de Lei foi encaminhada à Comissão de Legislação Participativa para análise e emissão de parecer.

Em 03 de julho de 2023, a Presidente da Comissão de Legislação Participativa, Vereador Valdir Rodrigues, determinou o envio da sugestão de Projeto de Lei à Assessoria Jurídica da Presidência, a fim de que a mesma análise a constitucionalidade e legalidade da sugestão, em especial quanto à iniciativa de





projeto nos termos da sugestão apresentada ser de iniciativa do Poder Legislativo Municipal.

Em 11/07/2023, a Assessora Jurídica da Presidência exarou parecer no sentido de que a iniciativa da sugestão de projeto de Lei contraria o Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Imbituba, uma vez que esta não foi apresentada por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil (art. 76-A, inciso I, do RI) e sim por cidadão isolado.

Ainda que a sugestão ora em análise, se apresentada por iniciativa do Poder legislativo, será inconstitucional já que a proposição lesa o princípio da separação dos poderes disposto no art. 2º da Constituição Federal.

É sucinto o relatório.

II – Análise

Incubem às Comissões Permanentes estudar as proposições e os assuntos distribuídos ao seu exame, manifestando sobre eles a sua opinião para orientação do Plenário, conforme art. 46 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Imbituba.

Nos moldes do Art. 79-A. Compete à Comissão de Legislação Participativa opinar obrigatoriamente sobre: I - sugestões de iniciativa legislativa apresentada por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos; e II - pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de quaisquer das entidades mencionadas no inciso I.

Ainda, nos moldes do Art. 79-A, §§ 1º, 2º e 3º do Regimento Interno, as sugestões de iniciativa legislativa que receberem parecer favorável da Comissão de Legislação Participativa serão transformadas em proposição de autoria desta e encaminhadas à Mesa para tramitação e as sugestões de iniciativa legislativa que receberem parecer desfavorável da Comissão de Legislação Participativa serão arquivadas, e as demais formas de participação recebidas pela Comissão de Legislação Participativa serão encaminhadas à Mesa para o trâmite regimental.

O Senhor Filipe Dias Antônio, brasileiro, solteiro, advogado inscrito na OAB/SC n. 32.377, Requereu, através do protocolo 245/2023, à Câmara de Vereadores, o protocolo de Projeto de Lei de iniciativa popular que visa dispor sobre o uso da cannabis para fins medicinais e a sua distribuição gratuita de medicamentos prescritos à base da planta inteira ou isolada, nas unidades de saúde pública municipal, privadas ou conveniada ao Sistema Único de Saúde – SUS no âmbito do Município de Imbituba e dá outras providências.

Importante ressaltar que para que um projeto de iniciativa popular seja apresentado ao Poder Legislativo é necessário que o Projeto seja subscrito por, no mínimo, 5% dos eleitores do município. Neste sentido, não há como realizar o protocolo do referido Projeto de Lei como sendo de iniciativa popular.

Ainda, salienta-se que, nos termos dos Incisos I e II do Art. 79-A supracitados, ainda que se considere o Requerimento do Senhor Filipe Dias Antônio, como uma sugestão de iniciativa legislativa, a mesma não foi apresentada



por uma associação, órgão de classe, sindicato, ou seja, entidades organizadas da sociedade civil, desobrigando, nos termos regimentais, a esta Comissão opinar sobre a proposta.

No entanto, esta Comissão entendeu por tratar o Requerimento do Senhor Filipe Dias, como sendo uma sugestão de projeto de Lei.

De acordo com a sugestão de projeto de Lei, a mesma visa dispor sobre o uso da cannabis para fins medicinais e a sua distribuição gratuita de medicamentos prescritos a base da planta inteira ou isolada, nas unidades de saúde pública municipal, privadas ou conveniada ao Sistema Único de Saúde – SUS no âmbito do Município de Imbituba e dá outras providências.

De acordo com a Justificativa que acompanha a sugestão de projeto de Lei, *“o objetivo do projeto é promover a pesquisa sobre os usos da planta”. Ressalta o autor, que “milhares de estudos vêm comprovando a eficácia da substância no tratamento de diversas doenças, como um produto economicamente valioso e como uma propriedade valorosa de promoção da reparação social e histórica.”*

Passo à análise:

Primeiramente, cumpre-nos registrar, que esta Comissão de Legislação Participativa encaminhou o Projeto para análise da Assessoria Jurídica da Câmara de Vereadores que exarou parecer opinativo no seguinte sentido:

“Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, vejamos o que disciplina o artigo 76-A, do Regimento Interno desta Casa Legislativa:

“Art. 79-A. Compete à Comissão de Legislação Participativa opinar obrigatoriamente sobre: I - sugestões de iniciativa legislativa apresentada por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos, tais como: a) projetos de lei; (...).”

Verifica-se, portanto, que a iniciativa da propositura não está revestida das formalidades legais, porquanto promovida por cidadão, isoladamente, situação esta não prevista na redação do artigo transcrito.

Nesse passo, em relação à técnica legislativa, o presente projeto encaminhado pelo cidadão contraria a ordem jurídica estabelecida, uma vez que a iniciativa legislativa não foi apresentada por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil (art. 76-A, inciso I, Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Imbituba).

Entretanto, nos termos do §1º do art. 76-A do Regimento Interno da Câmara Municipal, importante ressaltar que “as sugestões de iniciativa legislativa



que receberem parecer favorável da Comissão de Legislação Participativa serão transformadas em proposição de autoria desta e encaminhadas à Mesa para tramitação”.

Ainda opinou a Assessoria Jurídica da Câmara:

“Da simples leitura dos dispositivos da propositura em questão, é possível extrair a inconstitucionalidade formal ao promover a indevida invasão do Poder Legislativo no campo de prerrogativas do Poder Executivo.

Assim, a proposição malfez os princípios da separação, harmonia e independência entre os Poderes, violando os princípios presentes na Constituição Estadual e Federal, respectivamente: Art. 32. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. (...) Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

O Projeto de Lei em comento, ao que se observa dos dispositivos, invade o campo de atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo por direta ou indiretamente, disporem sobre atribuições de órgãos componentes da estrutura daquele Poder, o que não é dado aos representantes do Poder Legislativo, nos termos do artigo 61, §1º, II, “b”, da Constituição Federal e art. 72, III, da LOM de Imbituba.

O Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados, consolidou o entendimento de que é possível ao parlamentar propor Projeto de Lei, mesmo que isso produza alguma despesa ao erário público, desde que o conteúdo não invada a competência do Poder Executivo ao dispor sobre seus servidores, sobre a funcionalidade dos serviços públicos e sobre a estrutura e organização da administração pública, como, por exemplo, criação de órgãos ou imposição de atribuições.

Em que pese o mérito de regulamentar o uso medicinal da cannabis no âmbito do Município de Imbituba, visto não haver justificativa plausível para deixar a população alijada dos avanços científicos nesse setor, não se pode olvidar que o Projeto de Lei não é capaz de extrapolar sem indicar a respectiva dotação orçamentária a custear tal despesa. Nesse passo, a implantação do Projeto de Lei fica condicionado à existência/adequação orçamentária.

Sem dúvidas, umas das formalidades mais importantes e recorrentes que concorrem à aprovação de Projetos de Lei e que já deve estar demonstrada satisfeita no momento da apresentação da proposição é a que impõe à apresentação de estimativa de impactos orçamentários e de outros elementos que atestem a higidez financeiro-orçamentária da futura medida legal, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 16 e 17).

Importante ressaltar que, com base em recentes estudos e jurisprudências nos Tribunais Pátrios, esta Assessoria Jurídica assentou o entendimento, a fim de evitar qualquer insegurança jurídica, de que as proposições que disciplinem sobre criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete despesa deverão ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos



subsequentes.

Neste sentido, o Projeto de Lei em análise não pode prosperar por entender que a matéria possui vício formal de constitucionalidade, já que a proposição lesa o princípio da separação dos poderes disposto no art. 2º da Constituição Federal.”

Após análise do parecer exarado pela Assessoria Jurídica desta Casa Legislativa, a Comissão de Legislação Participativa entendeu por acompanhar o referido parecer, cujo entendimento é de que a sugestão apresentada pelo cidadão Felipe Dias invade a competência legislativa constitucional dos demais entes federativos, padecendo assim de inconstitucionalidade formal.

Ainda se percebe que o texto da sugestão de Projeto de Lei pretende criar normas que dispões sobre estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração municipal, assim como na organização administrativa do Poder Público Municipal.

No caso, tanto o art. 5º quanto o art. 6º da proposta legislativa criam novas atribuições a serem realizadas no âmbito da competência da Secretaria Municipal de Saúde — SMS, impondo, ainda, a obrigação deste órgão municipal de criar comissão de trabalho para implantar o referido programa no município, disciplinando sua composição, além da criação dos deveres dos órgãos do Poder Executivo em dar publicidade e divulgação do referido programa.

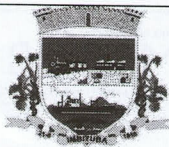
Logo, o projeto sugerido não pode ser de iniciativa de parlamentar ou Comissão Legislativa, haja vista tratar-se o projeto de iniciativa legislativa reservada ao Executivo, afrontando o princípio da separação e harmonia dos poderes constituídos.

A criação de programas com previsão de novas obrigações aos órgãos municipais é atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais. Assim, privativa do Poder Executivo.

Ademais, ressalta-se que a proposta busca prever novas obrigações para a Administração Pública de distribuir gratuitamente medicamentos nacionais e importados em todas as unidades de saúde pública municipal em funcionamento. Assim, observa-se que o texto legal proposto pretende criar diversas novas despesas públicas para fazer frente ao pretenso programa social, acarretando no aumento de despesas aos cofres públicos sem a devida previsão de recursos, situação esta vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Artigo 15, 16 e 17 da LRF);

“Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.





Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

Ressalta-se que o projeto prevê a distribuição gratuita de medicamentos prescritos à base da cannabis, impondo ao município de Imbituba um custo significativo, considerando que o custo para a aquisição de produtos de Cannabis é bastante elevado e que este será integralmente assumido pela municipalidade, sem a possibilidade de uso de recursos federais para tanto, haja vista que o medicamento ainda não é listado na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME).

Assim sendo, o projeto padece de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, já que prevê aumento de despesa, não se afigurando possível as ingerências do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo.

Diante do exposto, não há como a presente sugestão prosseguir nesta



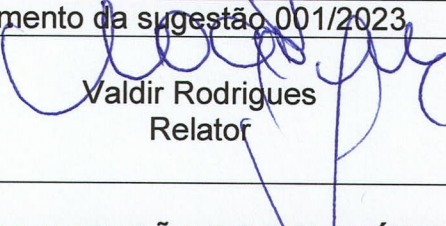
Casa Legislativa, tendo em vista que ela será considerada inconstitucional se for de iniciativa parlamentar.

No entanto, esta Comissão de Legislação Participativa, considerando a relevância social do tema devido à sua importância para a saúde dos imbitubenses, já que medicamentos à base de cannabis são uma alternativa para os tratamentos de várias doenças, propõe apresentar Indicação ao Prefeito Municipal para que, no uso de sua competência para propor este tipo de matéria, apresente Projeto de Lei, nos termos da sugestão apresentada pelo cidadão Filipe Dias Antônio.


Valdir Rodrigues
Relator

III – Voto

Voto pela rejeição e arquivamento da sugestão 001/2023.


Valdir Rodrigues
Relator

RESULTADO DA VOTAÇÃO DO RELATÓRIO DO RELATOR
Parecer da Comissão de Legislação Participativa:

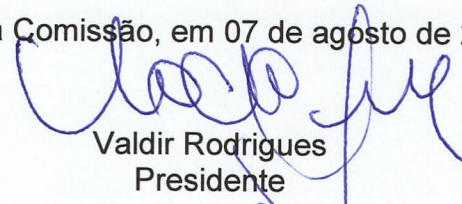
A Comissão de Legislação Participativa, em reunião ordinária realizada no dia 07/08/2023, deliberou no sentido de rejeitar e arquivar a Sugestão nº 001/2023, nos termos do Parecer do Relator, Vereador Valdir Rodrigues.

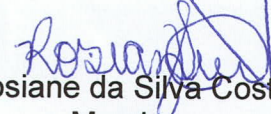
Notifica-se o proponente da presente decisão e considerando-se o mérito da sugestão, comunica-se o devido encaminhamento da sugestão por esta Comissão, através de Indicação, ao Chefe do Poder Executivo, a quem cabe a prerrogativa da iniciativa da matéria.

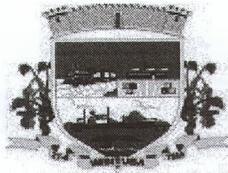
Estiveram presentes os Senhores Vereadores:

Valdir Rodrigues – Presidente;
Rosiane da Silva Costa – Membro

Sala da Comissão, em 07 de agosto de 2023.


Valdir Rodrigues
Presidente


Rosiane da Silva Costa
Membro



PARECER JURÍDICO: 026/2023

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Minuta de Projeto - Protocolo CMI nº 245/2023

EMENTA: “Dispõe sobre o uso da cannabis para fins medicinais e a sua distribuição gratuita de medicamentos prescritos à base da ponta inteira ou isolada, nas unidades de saúde pública municipal, privadas ou conveniadas ao Sistema Único de Saúde – SUS no âmbito do município de Imbituba e dá outras providências.”.

I – RELATÓRIO:

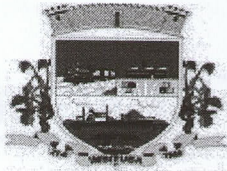
Versam os presentes autos sobre consulta formulado pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Leonir de Sousa, através da Comissão de Legislação Participativa, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade da minuta do projeto apresentado pelo cidadão Felipe Dias Antônio, Protocolo CMI nº 245/2023, que dispõe sobre o uso da *cannabis* para fins medicinais e a sua distribuição gratuita de medicamentos prescritos à base da ponta inteira ou isolada, nas unidades de saúde pública municipal, privadas ou conveniadas ao Sistema Único de Saúde – SUS no âmbito do município de Imbituba e dá outras providências, **especialmente sobre a iniciativa do cidadão e do Poder Legislativo na matéria.**

A minuta do projeto tem por escopo disponibilizar gratuitamente medicamentos nacionais e/ou importados a base de canábis, desde que devidamente autorizados por ordem judicial ou pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), e/ou prescrito por profissional médico acompanhado do devido laudo das razões da prescrição nas unidades de saúde pública e privada, ou conveniada ao Sistema Único de Saúde – SUS, em funcionamento no Município de Imbituba.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, vejamos o que disciplina o artigo 76-A, do Regimento Interno desta Casa Legislativa: “Art. 79-A. Compete à Comissão de Legislação Participativa opinar



obrigatoriamente sobre: I - sugestões de iniciativa legislativa apresentada por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos, tais como: a) projetos de lei; (...).”

Verifica-se, portanto, que a iniciativa da propositura não está revestida das formalidades legais, porquanto promovida por cidadão, isoladamente, situação esta não prevista na redação do artigo transcrito.

Nesse passo, em relação à técnica legislativa, o presente projeto encaminhado pelo **cidadão** contraria a ordem jurídica estabelecida, uma vez que a iniciativa legislativa **não** foi apresentada por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil (art. 76-A, inciso I, Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Imbituba).

Entretanto, nos termos do §1º do art. 76-A do Regimento Interno da Câmara Municipal, importante ressaltar que *“as sugestões de iniciativa legislativa que receberem parecer favorável da Comissão de Legislação Participativa serão transformadas em proposição de autoria desta e encaminhadas à Mesa para tramitação”*.

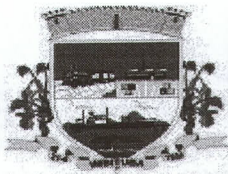
Desta forma, é o Senhor Vereador competente para propor o Projeto de Lei, desde que não haja ingerência do Poder Legislativo Municipal nas atribuições exclusivas do Poder Executivo, conforme consta no rol do art. 72, da Lei Orgânica do Município de Imbituba:

Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:

- I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;
- IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.

Conforme as decisões mais recentes tomadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ficou assentado que somente seriam privativas do Chefe do Poder Executivo as matérias que tratassem de regime jurídico de pessoal e organização da administração pública, bem como suas atribuições. Ou seja, novas atribuições que estão dentro da normalidade do órgão, não inovam, estariam admitidas.

Preliminarmente, importa consignar que o art. 6º, da Constituição Federal, garante o direito a saúde que, juntamente com os direitos à vida e à integridade física compõem o “mínimo vital” e, assim, constituem-se indubitavelmente como direitos fundamentais, de aplicação imediata: *“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.” (g.n).

Com efeito, a Constituição Federal, em seu art. 196, assim prescreve:

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.

O tema da proposição versa sobre saúde, o que, segundo a Constituição Federal, é de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, consoante dispõe os arts. 23 e 24, *in verbis*:

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:

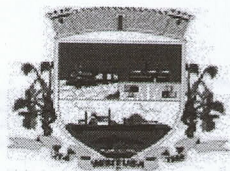
(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

A competência legislativa para dispor sobre a saúde pública, consoante o disposto 24, inciso XII, da Constituição Federal, é concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal. Desse modo, os Municípios somente poderão legislar sobre o assunto no âmbito do **interesse local** e no exercício da **competência suplementar**, nos termos do artigo 30, inciso I e II, CFRB/88.

O STF também já se posicionou no que pertine a questão:

“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. 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)”. (ADPF 672, rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgada em 13/10/2020). (Grifei).



Sobre a questão é necessário estarmos que o entendimento jurisprudencial, ao apreciar casos análogos, retrata que o Município, a pretexto de legislar sobre assunto de interesse local ou suplementar à legislação Federal ou Estadual, não pode editar normas para ampliar ou restringir determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional.

A proposta encontra supedâneo na regulamentação do Conselho Federal de Medicina que já regulamentou, através da Resolução nº 2.113/14, o uso compassivo do *cannabidiol*. Desse modo, o Município, membro do Sistema Único de Saúde, por força do artigo 198 da Constituição Federal, deve apenas cumprir as diretrizes e as políticas de saúde na citada norma, sob pena de extrapolar a competência legislativa local.

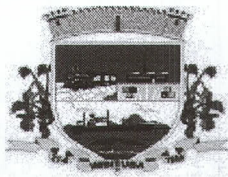
A União, no exercício de sua competência, editou a Lei nº 8.080/90 que dispõe sobre organização e funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS) do país, prevendo a obrigatoriedade de coordenação e integração e a direção única em cada esfera de governo entre as entidades da Federação nas ações de saúde pública, e a realização dos programas e serviços de saúde de forma regionalizada e hierarquizada compondo um sistema único.

Da simples leitura dos dispositivos da propositura em questão, é possível extrair a inconstitucionalidade formal ao promover a indevida invasão do Poder Legislativo no campo de prerrogativas do Poder Executivo.

Assim, a proposição malfez os princípios da separação, harmonia e independência entre os Poderes, violando os princípios presentes na Constituição Estadual e Federal, respectivamente: *Art. 32. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. (...) Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

Nessa seara, Hely Lopes Meirelles ("Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, p. 438/439), ensina sobre a distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, em respeito ao princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º da CF/88):

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito. Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e



concretos de administração. (...) **A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º). Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º).** Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias. (...) Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. (g.n).

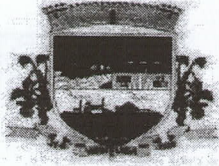
O Projeto de Lei em comento, ao que se observa dos dispositivos, invade o campo de atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo por, direta ou indiretamente, disporem sobre atribuições de órgãos componentes da estrutura daquele Poder, o que não é dado aos representantes do Poder Legislativo, nos termos do artigo 61, §1º, II, "b", da Constituição Federal e art. 72, III, da LOM de Imbituba.

O Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados, consolidou o entendimento de que é possível ao parlamentar propor Projeto de Lei, mesmo que isso produza alguma despesa ao erário público, desde que o conteúdo não invada a competência do Poder Executivo ao dispor sobre seus servidores, sobre a funcionalidade dos serviços públicos e sobre a estrutura e organização da administração pública, como, por exemplo, criação de órgãos ou imposição de atribuições.

Em que pese o mérito de regulamentar o uso medicinal da *cannabis* no âmbito do Município de Imbituba, visto não haver justificativa plausível para deixar a população alijada dos avanços científicos nesse setor, não se pode olvidar que o Projeto de Lei não é capaz de extrapolar sem indicar a respectiva dotação orçamentária a custear tal despesa. Nesse passo, a implantação do Projeto de Lei fica **condicionado à existência/adequação orçamentária.**

Sem dúvidas, umas das formalidades mais importantes e recorrentes que concorrem à aprovação de Projetos de Lei e que já deve estar demonstrada satisfeita no momento da apresentação da proposição é a que impõe à apresentação de estimativa de impactos orçamentários e de outros elementos que atestem a higidez financeiro-orçamentária da futura medida legal, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 16 e 17).

Importante ressaltar que, com base em recentes estudos e jurisprudências nos Tribunais Pátrios, esta Assessoria Jurídica assentou o entendimento, a fim de evitar qualquer insegurança jurídica, de que as proposições que disciplinem sobre criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete despesa deverão ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos subsequentes.



Nesse sentido, o projeto de lei em análise não pode prosperar por entender que a matéria possui vício formal de constitucionalidade, já que a proposição lesa o princípio da separação dos poderes disposto no art. 2º da Constituição Federal.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela inconstitucionalidade por vício de iniciativa.**

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Legislação Participativa.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 11 de julho de 2023.

Marina Castelan da Silva
Assessora Jurídica da Presidência
CÂMARA MUNICIPAL DE IMBITUBA

Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)