



Parecer n. 846/21

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei, em epígrafe, de iniciativa parlamentar, que cria o Projeto de Promoção e Incentivo a Pesquisas Sobre o Desenvolvimento e os Usos de Cannabis..

Primeiramente, observo que a Constituição de 1988 estabelece que o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação (art. 218). Já sobre a competência ou possibilidade de atuação do Município destaca-se os seguintes dispositivos:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”

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

(...)

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação”

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

“Art. 219-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

Art. 219-B. O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o

desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

§ 1º Lei federal disporá sobre as normas gerais do SNCTI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios legislarão concorrentemente sobre suas peculiaridades. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)”

É certo que o art. 24 da CF que trata da competência legislativa concorrente, para várias matérias, entre elas ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação, não menciona os Municípios. Mas isto não significa que estes estejam excluídos da partilha, sendo-lhes dado complementar a legislação federal e estadual, no que couber, conforme dispõe o artigo 30, II, da Constituição¹, supra transcrito. Com efeito, os Municípios estão autorizados a legislar suplementarmente, estabelecendo as normas específicas e, em sendo o caso, também as normas gerais, sempre que isto for necessário ao exercício de competências materiais, comuns ou privativas². **Assim é de se reconhecer a competência dos Municípios para legislar sobre o tema, nos limites, é claro, do interesse local³, observada ainda as normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, § 1º) e/ou pelos Estados no uso de sua competência suplementar (art. 24, § 2º).**

No entanto, no caso é importante, observar que de acordo com a Lei n. 11.343/2006, em seu art. 2º, **compete a União autorizar o plantio, a cultura e a colheita dos vegetais dos quais possam ser extraídas ou produzidas drogas para fins medicinais e científicos**, assim como do tipo penal inscrito no art. 33 da referida Lei:

“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.”

“Art. 33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar:

Pena - reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos e pagamento de 500 (quinhentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa.”

De modo que **alguns dispositivos**, em especial, o § 1º do art. 1º e os §§ 1º, 2º e 3º do art. 3º, **extrapolam da competência do Município para legislar e atuar**. Por outro lado, é de se observar também que o **estabelecimento de política pública por lei de iniciativa parlamentar enseja dúvidas quanto a sua constitucionalidade**. É que a instituição de política pública, como obrigação permanente de prestação de um serviço público pela Administração local, com necessária alocação de pessoal, recursos orçamentários e destinação de estrutura física, necessariamente implica na atribuição de novos encargos a órgãos públicos já existentes e a alteração da organização administrativa do ente federativo⁴. O que fere o princípio da harmonia e independência entre os poderes, na medida que compete ao Poder

Executivo, privativamente, dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal (art. 84, VI, "a" da CF). **E no caso, nos parece que se vai além de mera sinalização programática.**

Por fim, observo que nos termos do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deve ser precedida da estimativa do seu impacto orçamentário-financeiro.

Era o que tínhamos a observar nesse exame preliminar e perfunctório.

Em 13 de dezembro de 2021.

Fábio Nyland

Procurador

1Fernanda Dias Menezes de Almeida, Competências na Constituição de 1988, 2º ed., p. 156.

2Fernanda Dias Menezes de Almeida, ob. Cit., p. 157.

3O lixo urbano é assunto que interessa tanto a União, como Estados e Municípios, pois sua inadequada destinação pode causar danos ao ambiente que podem extrapolar a esfera local, regional e mesmo nacional, por exemplo com a contaminação dos mananciais e do lençol freático em caso de inadequada disposição final. No entanto, a predominância do interesse é local uma vez que é no Município que o lixo é gerado ou produzido. E é onde direta e imediatamente pode causar danos se não for gerenciado adequadamente.

4Neste sentido esclarecedor as palavras do Des. Pedro Manuel Abreu do TJ/SC em voto proferido na ADI n. 4023328-18.2018.8.24.0000,j. 17-07-2019:

“Em todas as situações citadas, contudo, havia efetiva interferência na utilização dos órgãos públicos, seja determinando às secretarias municipais a prestação de testes oftalmológicos em escolas, de transporte gratuito de pacientes ou de testes e tratamento de trombofilia. Todos, percebe-se, **impõem atividades constantes** e envolvem a prestação direta do serviço público.

Na hipótese em apreço, por outro lado, está-se diante de ato único a ser concretizado pelo poder público, e que não envolve prestação de serviço propriamente dito, não adentrando, assim, no funcionalismo ou estrutura dos órgãos públicos. A simples exigência de aquisição e instalação das placas não pode caracterizar alteração do funcionalismo da máquina pública, sob pena de inviabilizar grande parte das leis que, ainda que indiretamente, exigem prestações do órgão executivo.” - grifei.



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nyland, Procurador-Geral**, em 13/12/2021, às 10:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0315776** e o código CRC **27DE46E6**.

