



prefeitura de
PORTO ALEGRE

GABINETE DO PREFEITO - GP/PMPA

REDAÇÃO ADMINISTRATIVA OFICIAL - AJL/ASSEOP/GE/GP

Ofício - nº 835 / 2023

Porto Alegre, 31 de março de 2023.

Senhor Presidente:

Comunico a Vossa Excelência e seus dignos Pares que, usando das prerrogativas que me conferem o inciso III do artigo 94 e o § 1º do artigo 77, todos da Lei Orgânica Municipal, decidi VETAR TOTALMENTE o Projeto de Lei nº 186/21, de iniciativa do Poder Legislativo, que "cria o Projeto de Promoção e Incentivo a Pesquisas Sobre o Desenvolvimento e os Usos de Cannabis."

RAZÕES DO VETO TOTAL

O Projeto de Lei em análise, segundo sua exposição de motivos, tem como objetivo promover a pesquisa sobre os usos de uma planta, a *Cannabis*, que possui uma série de estigmas e tensionamentos ao seu respeito

No entanto, embora meritória em seu escopo pretendido, a iniciativa em comento do nobre Vereador apresenta dificuldades formais que prejudicam sua consecução como norma efetiva, de modo a obstaculizar sobremaneira sua sanção por este Poder, senão vejamos:

A proposição legislativa autoriza, em sua essência, a livre atividade de pesquisa com plantas de *Cannabis* e seus derivados para fins medicinais e industriais, no âmbito do Município de Porto Alegre, observado o disposto nesta Lei e nos demais instrumentos legais, normativos e regulatórios correspondentes.

Analisando o teor do Projeto de Lei apresentado, verifica-se que o seu art. 2º traz a seguinte redação:

“Art. 2º São objetivos do Projeto de Promoção e Incentivo a Pesquisas sobre o Desenvolvimento e os Usos de Cannabis:

I – estimular a produção de pesquisas científicas direcionadas aos pacientes que utilizam cannabis para tratar e amenizar sintomas de patologias;

II – incentivar a realização de pesquisas sobre os potenciais do uso industrial de cannabis, incluindo a indústrias têxtil, celulose, energética, socioambiental, cosméticos, alimentícia, sem excluir as demais áreas técnico-científica do conhecimento humano;

III – divulgar informações e oferecer suporte técnico institucional a pacientes autorizados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) ou pela justiça;

IV – promover a reparação histórica e social das populações mais afetadas pela criminalização e pelo vácuo científico sobre os usos e o desenvolvimento de cannabis por meio de políticas públicas direcionadas às populações em situação de vulnerabilidade social;

V – promover a divulgação científica sobre os usos e o desenvolvimento de cannabis por meio da produção de pesquisas científicas que visem a orientar pacientes e seus familiares acerca da dosagem e da qualidade dos remédios importados ou produzidos no país, entre outras informações, a fim de assegurar o controle de qualidade desses produtos; e

VI – apoiar e incentivar o associativismo por meio da parceria com as associações de pacientes para a produção de cannabis para doação às instituições de pesquisa, com a

devida autorização da Anvisa, ou com as famílias que possuam autorização judicial para cultivar dentro das suas casas.”

Nota-se que o Legislativo Municipal ao tratar de tema relacionado à substância proibida em todo território nacional incorre aqui em claro vício de iniciativa, usurpando competência da União Federal, conforme prevê a Lei Federal nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad); prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências, a qual prevê em seu art. 2º:

“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.” (grifo nosso).

Impende ressaltar que, desde o ano de 1998 o Governo Federal já previa, por meio da Portaria nº 344/1998, da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde (MS), em seu art. 4º, a possibilidade de utilização de substâncias e medicamentos proscritos para o desenvolvimento de pesquisas e trabalhos médicos e científicos exercidos por órgãos e instituições autorizados pelo MS.

Ademais, o MS, por meio da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), emitiu regramento sobre o tema através da Resolução da Diretoria Colegiada nº RDC nº 09, de 20 de fevereiro de 2015, dispondo sobre o regulamento para a realização de ensaios clínicos com medicamentos no Brasil, estabelecendo as diretrizes necessárias para a realização de todos os ensaios clínicos com medicamentos que terão todo ou parte de seu desenvolvimento clínico no Brasil para fins de registro.

Em sentido semelhante, a RDC nº 327, de 9 de dezembro de 2019, da ANVISA, dispondo sobre os procedimentos para a 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, e dá outras providências, reforça a competência do ente federal para legislar e fiscalizar os usos autorizados da *Cannabis* no país.

No mesmo diapasão, é mister, ainda, ser citada a RDC nº 659/2022, da ANVISA, que dispõe sobre o controle de importação e exportação de substâncias, plantas e medicamentos sujeitos a controle especial, e dá outras providências, prevendo que as instituições de ensino superior ou técnico, inclusive suas fundações de apoio, que atuem no âmbito estritamente acadêmico, podem adquirir e utilizar plantas, padrões analíticos, substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial (inclusive proscritos), para desenvolver atividade de ensino e pesquisa por meio da emissão de Autorização Especial Simplificada para Instituição de Ensino e Pesquisa (AEP) emitida pela ANVISA.

Do exposto alhures, percebe-se que o PLL nº 186/21, de iniciativa parlamentar, padece de inconstitucionalidade formal, por adentrar em competência de outro órgão federado, já que aborda matéria de competência federal, o que resta ainda mais claro da leitura do seu art. 3º, senão vejamos:

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei, as pesquisas por ela incentivadas deverão ocorrer nos seguintes moldes:

I – pesquisas em laboratório em regime de contenção, como parte do processo de pesquisa de plantas sujeitas a controle especial, o que pode englobar, no âmbito experimental, o plantio, a cultura, a colheita, o transporte, a transferência, a importação,

a exportação, o armazenamento, o processamento até o desenvolvimento de produtos experimentais, bem como o descarte de plantas e produtos sujeitos a controle especial;

II – o desenvolvimento das pesquisas deve acompanhar a formulação e a implementação de um plano de segurança que contemple o perímetro interno e externo das instalações, devendo incluir um plano físico, operacional e de contingência, com vista à prevenção de desvios;

III – todas as pesquisas devem possuir um responsável legal, pessoa física designada em estatuto, contrato social ou ata de constituição, incumbida de representar a pessoa jurídica, ativa e passivamente, nos atos judiciais e extrajudiciais;

IV – todas as pesquisas devem contar com um responsável técnico, profissional de nível superior legalmente habilitado pelo respectivo conselho profissional para exercer a responsabilidade técnica pela atividade que a pessoa jurídica e associações de pacientes realizam na área relacionada aos produtos produzidos à base de cannabis; e

V – a matéria prima para as pesquisas deve ser produzida em uma casa de vegetação, local destinado ao plantio de cannabis, do tipo estufa ou outra estrutura adequada ao plantio de plantas, desde que projetada e mantida para impedir o acesso de pessoas não autorizadas, equipada com sistema de videomonitoramento em seu interior, para garantir a contenção e para impedir a disseminação no meio ambiente.

§ 1º As instituições de pesquisa poderão plantar, cultivar, colher, manipular, processar, transportar, transferir e armazenar plantas, sementes, mudas e derivados de cannabis, bem como importar e exportar sementes e derivados, desde que previamente autorizadas pelo Poder Público.

§ 2º A autorização para a importação, a aquisição e o armazenamento de outros produtos, substâncias e medicamentos sujeitos a controle especial é de responsabilidade Anvisa, observada a descrição da quantidade necessária no projeto de pesquisa técnico-científico.

§ 3º Também poderão obter as autorizações previstas no § 2º deste artigo as pessoas jurídicas e associações de pacientes já autorizadas a plantar, cultivar e colher plantas de cannabis destinadas à elaboração de medicamentos ou de produtos sem fins medicinais.”

Desta forma, não parece o presente caso em análise colmatar a legislação federal já existente, nos termos previstos no inc. II, do art. 30, da Constituição Federal de 1988, que permite aos municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, até mesmo porque já existe regulamentação em âmbito nacional tratando dos estudos para fins medicinais, bem como comerciais da *Cannabis*.

Gize-se que o argumento levantado de que o PLL em comento estaria orbitando matéria de interesse local, notadamente na área da saúde, não merece prosperar, até mesmo porque a legislação é centralmente sustentada na utilização de substância sobre a qual o Município não possui qualquer ingerência regulatória e, portanto, não poderia editar leis formatando políticas sobre o seu uso de qualquer natureza.

De outra banda, o PLL nº 186/21 determina em seu arts. 5º e 6º que o Executivo Municipal tem a “responsabilidade primordial pela implementação do projeto criado”, devendo as “despesas orçamentárias decorrentes desta Lei deverão ser consideradas a título de desenvolvimento técnico-científico e social no orçamento anual aprovado por lei orçamentária”.

Ora, da leitura do texto acima plasmado resta clara a interferência de projeto de iniciativa parlamentar na seara de competência do Poder Executivo. Tal regra de procedimento, caso sancionada, acabaria por ferir o Princípio da Separação dos Poderes (Independência e Harmonia entre Poderes) que veda a imposição, por parte de um Poder, a condutas específicas a serem realizadas por outro Poder.

Cabe ressaltar que o parágrafo único do art. 2º da Lei Orgânica Municipal de 1990, proíbe, expressamente, a delegação de atribuições entre os Poderes Municipais, conforme se lê:

“Art. 2º - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

Parágrafo único - **É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.**” (grifo nosso).

O mesmo princípio consta em nossa Constituição Estadual, consoante se lê nos seguintes artigos:

“Art. 5.º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. **É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e ao cidadão investido em um deles, exercer função em outro**, salvo nos casos previstos nesta Constituição.

Art. 10. São Poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.” (grifo nosso).

Sobre o tema, cabe transcrever trecho da obra do constitucionalista José Afonso da Silva:

“São esses apenas alguns exemplos do mecanismo dos freios e contrapesos caracterizador da harmonia ente os Poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que ente eles há de haver consciente colaboração e controle recíproco que, aliás, integra o mecanismo, para evitar distorções e desmandos. **A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro**”. (grifei).

O Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou inúmeras vezes sobre a matéria, sendo oportuno colacionar o seguinte precedente da relatoria do Min. Eros Grau, nos autos da ADI 1.594, e do Min. Gilmar Mendes (RE 586050), quando a Corte se manifestou sobre a obrigatoriedade de observância das normas de reprodução obrigatória, sendo vedada a usurpação pelo Legislativo de normas de competência privativa:

“A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno – art. 25, caput –, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. **O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa.**”

[ADI 1.594, rel. Min. Eros Grau, j. 4-6-2008, P, DJE de 22-8-2008.] = ADI 291, rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 7-4-2010, P, DJE de 10-9-2010”

(grifo nosso)

“Agravamento regimental em recurso extraordinário. 2. Controle de constitucionalidade. Declaração de inconstitucionalidade, pelo Tribunal de origem, de lei municipal em face da Constituição estadual. Matéria de reprodução obrigatória. Constituição Federal. Cabimento de recurso extraordinário. 3. **Vício de iniciativa. Lei decorrente de projeto de autoria parlamentar que altera atribuições de órgãos da Administração Pública atrai vício de reserva de iniciativa, porquanto essa matéria está inserida entre aquelas cuja deflagração do processo legislativo é exclusiva do Poder Executivo.** 4. Agravamento regimental a que se nega provimento.”

(RE 586050 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 28/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-060 DIVULG 22-03-2012 PUBLIC 23-03-2012). (grifo nosso)

Ademais, pode se depreender da proposição legislativa que haverá geração de custo ao erário do Poder Executivo Municipal em decorrência da aplicação dos seus dispositivos. Isto posto, verifica-se que o texto do referido Projeto de Lei não se ocupa de definir fontes específicas de despesa, mas, tão somente, remete de forma genérica que as despesas orçamentárias decorrentes da execução do “Projeto de Promoção e Incentivo a Pesquisas sobre o Desenvolvimento e os Usos de *Cannabis*” deverão ser consideradas na Lei Orçamentária Anual.

Com efeito, neste sentido, têm entendido os Tribunais de diversos Estados brasileiros, asseverando em suas decisões que a criação de atribuições aos órgãos da Administração e de despesas sem dotação orçamentária, como no caso em tela, configura vício formal decorrente do desvio do Poder Legislativo, por tentar disciplinar a gestão administrativa que é privativa do Chefe do Poder Executivo.

Portanto, o Projeto de Lei aqui tratado, igualmente, invade a seara de atividades tipicamente administrativa, ferindo o Princípio da Separação e Independência dos Poderes, assentado no art. 2º da Constituição Federal e, simetricamente, presente no art. 2º da Lei Orgânica Municipal.

Por fim, é importante referir que a capital já possui em vigor a Lei Complementar nº 721, de 29 de novembro de 2013, que estabelece medidas de incentivo e apoio às atividades de inovação, ciência e tecnologia no ambiente empresarial, acadêmico e social, para empresas e cidadãos estabelecidos ou domiciliados no Município de Porto Alegre.

São essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a VETAR TOTALMENTE o Projeto de Lei do Legislativo nº 186/21, esperando o reexame criterioso dessa Casa, com o acolhimento do veto ora apresentado.

Atenciosas saudações.

Sebastião Melo,
Prefeito de Porto Alegre.

Excelentíssimo Senhor Vereador Hamilton Sossmeier,
Presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre.



Documento assinado eletronicamente por **Sebastião Melo, Prefeito do Município de Porto Alegre**, em 31/03/2023, às 17:47, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **22979039** e o código CRC **82F100AE**.