



PARECER JURÍDICO Nº 204/2025

Referência: Projeto de Lei nº 76/2025-L

Autoria: Vereador Diego Gouveia da Costa

Assunto: Institui a Política Municipal de Uso da Cannabis Sativa para Fins Medicinais (PMUCFM), no âmbito do Município da Estância Turística de São Roque, e dá outras providências.

Ementa: PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. POLÍTICA PÚBLICA. NORMA GENÉRICA. POSSIBILIDADE. POLÍTICA MUNICIPAL DE USO DA CANNABIS SATIVA. FINS MEDICINAIS. OBSERVÂNCIA DAS LEGISLAÇÕES FEDERAL E ESTADUAL. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 76, de 22 de julho de 2025, de autoria do Ilustre Vereador Diego Gouveia da Costa, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Exposição de Motivos nº 76/2025-L; **2.** Minuta do Projeto.

O Projeto de Lei visa instituir, no âmbito do Município da Estância Turística de São Roque, a Política Municipal de Uso da Cannabis Sativa para Fins Medicinais, com a finalidade de garantir o acesso a tratamentos de saúde com produtos de origem vegetal, conforme diretrizes técnicas e boas práticas reconhecidas internacionalmente.

Trata-se de política pública que visa reduzir as consequências clínicas, sociais e econômicas decorrentes dessas patologias, bem como mitigar os impactos de políticas públicas defasadas relacionadas à utilização medicinal da cannabis. Nos termos da Justificativa, extrai-se:

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Este projeto nasce da escuta atenta às necessidades de inúmeras famílias são-roquenses que convivem diariamente com a dor, a ansiedade e a frustração diante de tratamentos ineficazes ou inacessíveis. São crianças com epilepsia refratária, idosos com doenças neurodegenerativas, pessoas com autismo, depressão severa, câncer, esclerose múltipla, fibromialgia — todos em busca de qualidade de vida, dignidade e esperança.

A ciência já não deixa dúvidas: medicamentos à base de canabinoides, como o canabidiol (CBD) e o tetraidrocanabinol (THC), têm eficácia comprovada para diversas condições clínicas. O que ainda falta, infelizmente, é vontade política e estrutura normativa que tornem o acesso a essas terapias uma realidade no sistema público de saúde.

Não se trata aqui de fazer apologia nem de promover qualquer uso recreativo da cannabis. Trata-se de reconhecer que, quando a medicina avança, o direito precisa acompanhar. E que o sofrimento humano exige de nós não o silêncio, mas a ação responsável, amparada pela lei e orientada pelo bem comum.

A proposta assegura que o uso medicinal só ocorrerá com prescrição médica, laudo técnico e respaldo jurídico-sanitário — seja por decisão judicial, autorização da ANVISA ou prescrição fundamentada. Prevê também campanhas educativas, apoio à pesquisa, parcerias com entidades sem fins lucrativos e mecanismos de controle e fiscalização, sempre com base em evidências científicas.

É função desta Casa dar voz aos que sofrem calados e construir pontes entre o avanço do conhecimento e a concretude da política pública. Não estamos inovando no vácuo: diversas cidades e estados brasileiros já avançaram em legislações semelhantes, compreendendo que o acesso à cannabis medicinal é, antes de tudo, uma questão de saúde, dignidade e justiça social.

Por essas razões, apresentamos esta proposta com a convicção de que a vida deve estar acima do preconceito, e que o papel do poder público é estar ao lado da ciência e das pessoas. Este projeto é um passo firme na direção de um município mais inclusivo, mais humano e mais comprometido com o bem-estar de sua população.

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.

Outrossim, a opinião jurídica exarada neste Parecer não tem força vinculante, restando facultado aos membros desta Augusta Casa a utilização ou não dos fundamentos expostos.

Eis a síntese do necessário.



2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Passo a analisar a constitucionalidade do Projeto de Lei. A constitucionalidade de toda proposição legislativa deve ser avaliada à luz de dois aspectos essenciais: **1.** o aspecto formal, que envolve o à iniciativa para elaboração da lei; e **2.** o aspecto material, que se refere à compatibilidade do conteúdo da proposta de lei com o texto constitucional.

Sob o aspecto formal, a matéria abordada no Projeto de Lei nº 76/2025-L não se insere na iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que está enumerada nos art. 61, §1º, II, cumulado com o art. 84, III, da Constituição Federal.

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.

Inegável, pois, que as disposições da norma não se situam no domínio da Reserva da Administração, pois não impõem ao Poder Executivo tarefas próprias da Administração, tais como o planejamento, a organização e funcionamento dos serviços públicos e da Administração, nos termos do art. 47 da Constituição do Estado de São Paulo.

Assim, o Projeto de Lei municipal de iniciativa parlamentar, não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local, nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra vício formal na legislação.

Ressalto, por conseguinte, que consta da redação do art. 12, “*Poder Executivo poderá regulamentar a presente Lei, no que couber, por meio de decreto*”. Pode-se vislumbrar do PL que o proponente enxugou a proposta, no intuito de retirar obrigações mais específicas ao Poder Executivo Municipal.

De fato, cabe ao Poder Executivo o exercício dos atos de gestão administrativa do Município. Apesar do exposto, não usurpa a competência

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (ARE 878.911 RG), eis o caso em apreço.

Ora, conforme dito alhures, as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo, razão pela qual somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.

Em relação à matéria de fundo, verifica-se que a proposição busca instituir política pública de âmbito municipal para o incentivo ao uso de cannabis para fins medicinais, o que se alinha aos direitos fundamentais instituídos na CF/88 que asseguram o direito à saúde.

Ou seja, O PL em questão se insere no âmbito das políticas públicas protetivas da Constituição Federal que estabelece como um dos fundamentos do Estado Brasileiro "a dignidade da pessoa humana" (art. 1º, III), e inclui o direito à igualdade no rol de direitos e garantias fundamentais do cidadão (art. 5º).

Para a consecução de tais políticas públicas, deve ser reconhecida a competência como concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo, obviamente, observando-se os limites de atuação de cada ente.

O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que os direitos fundamentais, por sua natureza, importam limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, no sentido de haver obrigatoriedade à eficácia do direito básico.

No que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, o Poder Judiciário pátrio vem adotando posicionamento mais flexível, desde que não haja invasão da esfera administrativa.

Assim, quando o Projeto se limita à fixação de normas de conteúdo geral, programático, ou quando estabeleça disciplina sobre determinada

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios¹.

Portanto, o escopo da propositura é, em síntese, criar regras gerais, de natureza programática, voltadas à promoção de direitos fundamentais. Possui amparo, portanto, na nossa Constituição Federal, que tutela a dignidade da pessoa humana, a promoção do bem comum e a solidariedade, valores que constituem fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil².

No âmbito internacional, destaco a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que reconhece o direito de toda pessoa ao padrão de vida adequado à saúde e ao bem-estar, incluindo o acesso a serviços médicos necessários.

Já a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2006, reconhece o direito das pessoas com deficiência à saúde, sem discriminação e destaca a importância de garantir o acesso a serviços de saúde de qualidade, incluindo atendimento preventivo, tratamento médico, reabilitação e programas de promoção da saúde.

Ora, o Brasil é Estado-parte de três tratados a respeito do tema da cannabis medicinal: 1. a Convenção sobre Entorpecentes de 1961, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 54.216/1964; 2. a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 79.388/1977; 3. e a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 154/1991.

A Constituição Federal atribui ao Poder Público a adoção de políticas públicas voltadas à promoção da saúde e redução de agravos provocados por doenças. Há diversas formas de efetivação dessas políticas públicas, que vão desde as campanhas nacionais de imunização, passando pelo fornecimento de medicamentos e pelo custeio de tratamentos médicos.

¹ STF, Tema nº 917 de Repercussão Geral.

² **Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

III - a dignidade da pessoa humana;

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...]

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Como é de conhecimento, um dos pilares da dignidade da pessoa humana é a prevalência dos direitos fundamentais, dentre os quais se inclui o direito à saúde, garantido, de acordo com a Constituição Federal, mediante ações que visam 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. Nos termos da Constituição Federal:

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.

Nesse mesmo sentido, dispõe a Constituição do Estado de São Paulo, *in verbis*:

Art. 219. A saúde é direito de todos e dever do Estado.
Parágrafo único - Os Poderes Públicos Estadual e Municipal garantirão o direito à saúde mediante:
1 - políticas sociais, econômicas e ambientais que visem ao bem-estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade e à redução do risco de doenças e outros agravos;

É importante registrar que tramita na Câmara dos Deputados o PL 4.776/2019, que dispõe sobre o uso da cannabis para fins medicinais e sobre a produção, o controle, a fiscalização, a prescrição, a dispensação e a importação de medicamentos à base da substância, seus derivados e análogos sintéticos. Outra proposta, o PL 5.158/2019, prevê a distribuição do canabidiol pelo SUS, mas não contempla outras substâncias medicinais produzidas a partir da cannabis.

É cediço que quando há omissão legislativa federal, o Estado pode legislar plenamente para atender às suas peculiaridades, de modo que sobrevindo a lei federal, esta será readequada em sua constitucionalidade. Esta é a literalidade do art. 24 da Constituição Federal. O Governo do Estado de São Paulo sancionou a Lei nº 17.618/2023, que institui a Política Estadual de Fornecimento Gratuito de Medicamentos à Base de Canabidiol.

A propositura encontra fundamento no art. 60, *caput*, da Lei Orgânica do Município, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Vereador, à Mesa Diretora, a qualquer Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores do Município, ressaltando-se que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente.

Assim, o PL de iniciativa do Poder Legislativo dispõe sobre política pública para visa instituir a Política Municipal de Uso da Cannabis Sativa para Fins Medicinais, com a finalidade de garantir o acesso a tratamentos de saúde com produtos de origem vegetal, conforme diretrizes técnicas e boas práticas reconhecidas internacionalmente.

Fato é que existem vários estudos e comprovações científicas que defendem o uso medicinal do composto extraído da Cannabis (Tetrahydrocannabinol – THC e Canadibiol – CBD) para ser usado no tratamento de enfermidades raras e graves, visto que esse princípio ativo proporciona uma vida humana digna (art. 1º, III, da CF/88) às pessoas que sofrem com graves doenças, a fim de combater as dores causadas por tratamentos e sendo eficaz também no combate a doenças neurológicas.

Se por um lado, a Constituição Federal rechaça o consumo de substâncias entorpecentes e psicotrópicas; por outro lado, garante o direito à saúde (art. 6º, *caput*, e art. 196 da CF), cuja concretização, em muitos casos, depende do uso de substâncias entorpecentes e psicotrópicas.

No Brasil, a ANVISA classificou a maconha como planta medicinal (RDC 130/2016) autorizando que médicos prescrevam remédios, registrados na agência reguladora, derivados da cannabis sativa pra tratamento humano.

A própria Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA por meio da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 327/2019, dispôs 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.

O Conselho Federal de Medicina (CFM) através da Resolução CFM nº 2113/2014 autorizou médicos a prescreverem canabidiol (CBD), um dos derivados canabinoides da cannabis, para crianças e adolescentes portadores de epilepsias refratárias aos tratamentos convencionais.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Ademais, é dever do Estado garantir a todos o direito à saúde, mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, proporcionando os meios mais hábeis para garantir o bem estar das pessoas (art. 6º e 196 da CF/88)

No que tange à competência legislativa, o norteador da repartição de competências entre os entes federados é o princípio da predominância do interesse, de modo que, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências para legislar sobre determinado assunto, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como características que assegurem o Estado Federal, garantindo o imprescindível equilíbrio federativo (ADI 4615 CE).

Evidencia-se, então, que a matéria versada no projeto de lei examinado trata também de questão de interesse local, relacionada com a proteção à saúde. Portanto, não vejo inconstitucionalidade em legislar sobre a matéria, uma vez que, nos termos do art. 30, da Constituição Federal³, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Outro fato relevante é que a competência quanto à responsabilidade do poder Público é comum à União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios e que estes deverão “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”, conforme o art. 23, II, da CF.

Por fim, observa-se que a destinação terapêutica e científica da CDB em nada vai contrária aos normativos federais vigentes no ordenamento jurídico brasileiro. Em vista disto, tem-se que a proposta está dentro da competência constitucional do ente municipal, possui oportunidade e conveniência, não apresentando, assim, nenhum óbice de natureza legal ou constitucional.

³ **Art. 30.** Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; [...]

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.



3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente à propositura**, deverá ser encaminhado para as Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação”, “Saúde e Assistência Social” e “Cidadania, Direitos Humanos e Meio Ambiente”, para fins de emissão de Parecer.

Nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de maioria simples, e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal.

E no que concerne ao mérito do Projeto de Lei, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá aos Vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

É o parecer.

São Roque, 11 de agosto de 2025.

Mara Augusta Ferreira Cruz

Procuradora Jurídica