

ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

ÓRGÃO ESPECIAL

**Número Único:** 1002995-15.2025.8.11.0000

**Classe:** DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

**Assunto:** [Inconstitucionalidade Material, Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade]

**Relator:** Des(a). HELIO NISHIYAMA

**Turma Julgadora:** [DES(A). HELIO NISHIYAMA, DES(A). CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA, DES

**Parte(s):**

[PREFEITO DO MUNICÍPIO DE LUCAS DO RIO VERDE (AUTOR), Câmara Municipal de Lucas do Rio Verde - MT (REU), MIGUEL VAZ RIBEIRO - CPF [REDACTED] (AUTOR), LUCAS DO RIO VERDE CAMARA MUNICIPAL - CNPJ: 24.772.220/0001-00 (REU), MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO - CNPJ: 14.921.092/0001-57 (CUSTOS LEGIS), BRUNO VINICIUS SANTOS - CPF: [REDACTED] (ADVOGADO)]

**A C Ó R D Ã O**

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des(a). JOSE ZUQUIM NOGUEIRA, por meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: **POR UNANIMIDADE JULGOU PROCEDENTE A AÇÃO, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR.**

**EMENTA**

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE CANNABIS MEDICINAL PELO SUS. VÍCIO FORMAL. CRIAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA SEM PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. AFRONTA AO ARTIGO 113 DO ADCT. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

**I. CASO EM EXAME**

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Lucas do Rio Verde contra a Lei Municipal n. 3.766/2025, que estabelece o procedimento para a distribuição e uso de cannabis medicinal pelo Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito municipal.
2. Fato relevante: lei municipal de iniciativa parlamentar que gera despesa à administração pública, sem prévia instrução de estudo de impacto financeiro e orçamentário.
3. Pedido do autor: declaração de inconstitucionalidade.

**II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO**

4. A questão em discussão consiste em analisar se a ausência de estudo prévio de impacto financeiro e orçamentário compromete a validade da norma impugnada.

### III. RAZÕES DE DECIDIR

5. O Supremo Tribunal Federal assevera que o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tem caráter de norma de reprodução obrigatória, aplicável a todos os entes federativos, motivo pelo qual deve ser utilizado como parâmetro para controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais.

6. A lei impugnada fere o disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tendo em vista que, ao impor a obrigação de fornecimento de medicamentos pelo SUS municipal, gera despesa ao município, motivo pelo qual deveria ser previamente instruída com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, sob pena de comprometer a previsibilidade fiscal e a capacidade do município de executar políticas públicas essenciais.

### IV. DISPOSITIVO

7. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

---

**Dispositivos relevantes citados:** Constituição do Estado de Mato Grosso, artigo 195, parágrafo único; Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, artigo 113; Lei n. 9.868/99, artigo 27.

**Jurisprudência relevante citada:** STF, ARE 878911 (tema de repercussão geral n. 917), ADI 5816, RE 1453991; TJMT, ADI n. 1010184-78.2024.8.11.0000; TJMG, ADI n. 0065185-11.2024.8.13.0000.

### RELATÓRIO

EXMO. SR. DES. HÉLIO NISHIYAMA

Egrégio Órgão Especial:

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **Prefeito de Lucas do Rio Verde**, em que impugna a validade da **Lei Municipal n. 3.766, de 2 de janeiro de 2025**, a qual “*institui sobre os procedimentos para a distribuição e uso de CANNABIS MEDICINAL, por intermédio do Sistema Único de Saúde -SUS, no Município de Lucas do Rio Verde*” (id. 266651780).

O autor sustenta que a lei impugnada incorre em vício de iniciativa, bem como viola a autonomia e independência dos Poderes Executivo e Legislativo municipais, ao argumento de que, diante do conteúdo da normativa, o ato deveria ser proposto privatamente pelo Chefe do Poder Executivo.

Além disso, discorre que a lei impugnada, instituindo a distribuição e uso de cannabis medicinal no âmbito do Sistema Único de Saúde, criou despesa a ser suportada pelo Poder Executivo, sem que tivesse sido realizado estudo de impacto financeiro e orçamentário, o que compromete a viabilidade financeira do município.

Com base nesses argumentos, o autor da ação requer seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 3.766, de 2 de janeiro de 2025.

Diante da relevância da matéria tratada, a análise da medida cautelar foi postergada, adotando-se o rito abreviado previsto no artigo 12 da Lei n. 9.868/99 (id. 267356781).

Devidamente requisitada a apresentar informações, a Câmara Municipal de Lucas do Rio Verde quedou-se inerte, conforme certificado nos autos (id. 274344865).

A Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela **procedência** da ação direta de inconstitucionalidade, ratificando os argumentos despendidos pelo autor da ação.

É a síntese do necessário.

## VOTO

EXMO. SR. DES. HÉLIO NISHIYAMA (RELATOR)

Egrégio Órgão Especial:

A presente demanda visa a declaração de inconstitucionalidade da **Lei Municipal n. 3.766**, de 2 de janeiro de 2025, do município de **Lucas do Rio Verde**, que implementa a distribuição e uso de cannabis medicinal no âmbito do Sistema Único de Saúde, cuja redação é a seguinte:

*“[...]Lei nº 3.766, DE 02 DE JANEIRO DE 2025*

*Institui sobre procedimentos para a distribuição e uso de CANNABIS MEDICINAL, por intermédio do Sistema Único de Saúde – SUS, no Município de Lucas do Rio Verde-MT.*

*O Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Lucas do Rio Verde, Estado de Mato Grosso, no uso de suas atribuições legais e regimentais, em especial ao que dispõe os arts. 36, § 7º, da Lei Orgânica Municipal e 30, inciso XV, do Regimento Interno desta Casa de Leis, Promulga a seguinte Lei.*

*Art. 1º - Esta lei institui os procedimentos para a distribuição e uso de CANNABIS MEDICINAL, por intermédio do Sistema Único de Saúde - SUS, no Município de Lucas do Rio Verde-MT, para tratamento médico.*

*Art. 2º - Para fins desta lei, a CANNABIS MEDICINAL é uma opção terapêutica que auxilia no tratamento de diversas patologias e tem como principal componente o canabidiol (CBD), substância responsável por ativar e regular o sistema nervoso e imunológico e o THC (Tetrahydrocannabinol), substância encontrada em plantas de gênero Cannabis.*

*Art. 3º - O uso de medicamentos comporta por Cannabis Medicinal é assegurado aos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) do município de*

*Lucas do Rio Verde-MT, para tratamento médico e ambulatorial, desde que prescrito por profissional médico legalmente habilitado pelo Conselho Federal de Medicina.*

*Art. 4º - A prescrição médica deve vir acompanhada de laudo médico que ateste a condição debilitante do paciente, que fará o uso do método composto por canabidiol, além de descrever a tentativa de uso de outros tratamentos que não surtiram efeito, conforme determinada pelo artigo 36, §4º, VIII, da Resolução da Diretoria Colegiada nº 327, de 09 de dezembro de 2019.*

*Art. 5º - Para fins dessa lei, considera-se condição médica debilitante as seguintes enfermidades, e outras a serem estabelecidas pelo Poder Executivo, em consonância com as recomendações médicas e científicas:*

*I - Câncer;*

*II – Glaucoma;*

*III – HIV (vírus da imunodeficiência humana) e AIDS (síndrome de imunodeficiência adquirida);*

*IV – Mal de Parkinson;*

*V – Hepatite C;*

*VI – Transtorno do espectro autista (TEA);*

*VII – Esclerose lateral amiotrófica;*

*VIII – Doença de Crohn;*

*IX – Fibromialgia severa;*

*X – Epilepsia refratária;*

*XI – Síndrome de Tourette;*

*XII – Esclerose múltipla.*

*Art. 6º - A prescrição dos produtos compostos por Cannabis Medicinal deve preencher os requisitos médicos e regulamentares estabelecidos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).*

*Art. 7º - Para fazer o uso do medicamento composto por CANNABIDIOL o paciente ou representante legal deve preencher um TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE), nas disposições específicas e determinadas pela Resolução da Diretoria Colegiada -RDC nº 327, de 09 de dezembro de 2019, que dispõe 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.*

*Art. 8º - O Sistema Único de Saúde (SUS), no âmbito municipal, será responsável pelo fornecimento dos medicamentos à base de cannabis medicinal, observando-se as diretrizes e protocolos estabelecidos pela ANVISA, garantindo o acesso adequado e regular aos pacientes que preenchem os requisitos médicos e de regulação.*

*9º - Compete ao Poder Executivo, em conjunto com outros órgãos municipais pertinentes, estabelecer os procedimentos administrativos para acesso aos medicamentos à base de cannabis medicinal, assegurando agilidade e eficiência no fornecimento, dentro de prazo razoável às necessidades de cada paciente.*

*Art. 10º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação. [...]" (id. 266651780).*

A petição inicial destaca que o projeto de lei antecedente foi vetado pelo Prefeito do Município de Lucas do Rio Verde, por considerá-la eivada de vícios de inconstitucionalidade.

Apesar disso, a Casa Legislativa Municipal derrubou o veto e promulgou a norma impugnada.

Assim, argumenta o autor que a Lei Municipal n. 3.766, de 2 de janeiro de 2025, por interferir no funcionamento de órgão diretamente ligado à administração pública, deveria ser proposta privativamente pelo prefeito, de modo que a norma viola as disposições do artigo 195, parágrafo único, da Constituição do Estado de Mato Grosso, refletindo inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa.

Ademais, alega que a previsão de fornecimento de medicamentos à base de cannabis medicinal constitui despesa para a administração pública, de maneira que a ausência de prévio estudo de impacto financeiro pode prejudicar a saúde fiscal do município e, por consequência, gerar desequilíbrios e o descumprimento de outras funções essenciais.

Pois bem.

A ação deve ser julgada **procedente**.

Inicialmente, quanto ao alegado vício de iniciativa, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, firmada em sede de repercussão geral, estabelece que “*não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos*” (STF, ARE 878911 RG, Relator(a): Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 29-09-2016 - Dje-217 Divulg 10-10-2016 Public 11-10-2016, tema repercussão geral 917).

É o caso em julgamento.

A lei municipal em debate autoriza o fornecimento de medicamentos à base de cannabis pelo Sistema Único de Saúde (SUS) a pacientes com condições médicas debilitantes, mediante prescrição médica e laudo que comprove a necessidade do tratamento.

A norma não cria cargos, não altera a estrutura organizacional de órgão ligado à administração pública, nem modifica o regime jurídico dos servidores públicos municipais, mas tão somente estabelece diretrizes para a dispensação de fármacos à base de um composto químico específico, **dentro da estrutura já operante do Sistema Único de Saúde**.

Portanto, não se verifica a propalada ofensa ao princípio da separação dos Poderes, tampouco violação ao parágrafo único do artigo 195 da Constituição do Estado de Mato Grosso.

Por outro lado, é certo que a norma em análise cria despesa à Administração Pública Municipal, tendo em vista que estipula a obrigação de dispensação de medicamentos pela rede de saúde municipal.

A rigor, despesa pública pode ser definida como “*o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa jurídica de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos*” (BALEIRO, Aliomar. Uma Introdução ao Estudo das Finanças, p. 73).

Dessa maneira, deve ser observado o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o qual assenta que a “*proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*”.

Segundo o Supremo Tribunal Federal, o mencionado dispositivo constitui norma de reprodução obrigatória e, portanto, aplicável a todos os Entes Federativos:

*“[...] A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, **requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos [...]**” (STF, ADI 5816, Relator(a): Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 05-11-2019, DJe-257, Divulg 25-11-2019, Public 26-11-2019) – sem destaques no original.*

*“[...] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. ART. 113 DO ADCT. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE CRIEM DESPESA OU RENÚNCIA DE RECEITA. NECESSIDADE DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. RECURSO DESPROVIDO. [...] o art. 113 do ADCT, introduzido pela EC nº 95/2016, **se aplica a qualquer ente federativo, devendo acompanhar toda proposição legislativa que crie, altere despesa ou conceda renúncia de receita [...]**” (STF, RE 1453991 AgR, Relator(a): Nunes Marques, Tribunal Pleno, julgado em 16-12-2024, DJe-s/n, Divulg 07-01-2025, Public 08-01-2025) – sem destaques no original.*

Dessarte, os Tribunais Estaduais podem utilizar como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que sejam consideradas como de reprodução obrigatória, ainda que não estejam presentes de forma expressa e literal no corpo da Constituição do Estado-Membro (TJMT, ADI n. 1010184-78.2024, Rel. Des. Luiz Ferreira da Silva, Órgão Especial, DJE 22/08/2024).

Na espécie, a ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário invalida a norma em questão.

A exigência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro constitui ferramenta de planejamento e transparência da gestão fiscal responsável, que busca alinhar a previsão de direitos, no caso o direito à saúde, com a capacidade real de execução pelo ente público, sem extrapolar os limites da reserva do possível.

Em termos práticos, o estudo de impacto financeiro serve para demonstrar que as novas obrigações legais atribuídas à administração pública, a exemplo da dispensação de medicamentos pelo SUS, foram cuidadosamente avaliadas quanto à sua viabilidade orçamentária, evitando surpresas que possam comprometer a estabilidade das contas públicas.

Assim, a falta do referido estudo inevitavelmente acarreta a inconstitucionalidade do ato normativo.

A respeito disso, o Supremo Tribunal Federal é enfático ao estabelecer que “a ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal” (STF, ADI 6102, Rel. Min<sup>a</sup>. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJE 10/02/2021).

Não o bastante, a jurisprudência dos Tribunais Estaduais também reforça este entendimento. A título de ilustração, confira-se o precedente oriundo do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que, em controle de constitucionalidade em face de lei municipal que institui fornecimento de medicamento pelo Sistema Único de Saúde (SUS), reconheceu a inconstitucionalidade da norma:

*“[...] LEI Nº 2088/2023 DO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO RIO VERDE - ASSISTÊNCIA À SAÚDE PÚBLICA - AMPLIAÇÃO - VÍCIO DE INICIATIVA - INEXISTÊNCIA - AUSÊNCIA DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO - ART. 113 DO ADCT - VIOLAÇÃO. 1. A lei de iniciativa parlamentar que estabelece a obrigação do ente municipal em fornecer medicamentos e exames para a população, mesmo quando a prescrição for feita por médico não vinculado ao SUS, não ofende o princípio da separação dos poderes (Tema 917 do STF). 2. A lei que gera aumento de despesa para o Poder Executivo deve ser precedida de estudo de impactos orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT). Precedentes do STF” (TJMG, ADI n. 0065185-11.2024.8.13.0000, Relator.: Des.(a) Carlos Henrique Perpétuo Braga, Data de Julgamento: 30/10/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 18/11/2024).*

Desse modo, conclui-se que a ausência de estudo de impacto financeiro, necessário para avaliar a magnitude do gasto estatal e possibilitar futura dotação orçamentária, resulta em inconstitucionalidade de ordem formal.

Ante o exposto, julgo **procedente** a presente ação direta de inconstitucionalidade para declarar a **inconstitucionalidade** da Lei Municipal n. **3.766, de 2 de janeiro de 2025, de Lucas do Rio Verde**, em consonância com o parecer da Procuradoria-Geral de Justiça.

É como voto.

**Data da sessão:** Cuiabá-MT, 15/05/2025

Assinado eletronicamente por: **HELIO NISHIYAMA**  
<https://clickjudapp.tjmt.jus.br/codigo/PJEDBPZWCDYCC>



PJEDBPZWCDYCC