



**Prefeitura de Goiânia**  
Gabinete do Prefeito

**MENSAGEM Nº 37/2024**

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Com fundamento no § 2º do art. 94 da Lei Orgânica do Município de Goiânia, faço restituir a essa Casa de Leis, **vetado integralmente**, o **Autógrafo de Lei nº 97, de 19 de junho de 2024**, de autoria do Vereador Lucas Kitão, que "Institui a criação da Carteirinha de Identificação para Pacientes de Cannabis Medicinal."

**RAZÕES DO VETO**

Ouvida, a Procuradoria-Geral do Município manifestou pelo voto pelas seguintes razões:

.....  
Convém mencionar que, ao determinar a confecção, a emissão e a renovação da carteirinha de identificação para pacientes de cannabis por parte do Município de Goiânia, o autógrafo de lei, ao fim e ao cabo, acaba por determinar novas funções a serem exercidas pelos servidores desta municipalidade.

.....  
Observa-se do autógrafo de lei em análise que há a previsão de emissão e renovação de carteirinha, com as medidas de segurança para evitar falsificações, trazendo novas atribuições ao órgão do Executivo a ser responsável pela emissão e entrega do referido documento. Assim, o projeto de lei, por criar novas atribuições a órgão do executivo deveria ter iniciativa do Chefe do Executivo. Portanto, opinamos pela inconstitucionalidade formal do projeto de lei pelo vício de iniciativa.

Por outro lado, o projeto de lei traz a previsão de emissão e entrega gratuita da Carteirinha de Identificação para Pacientes de Cannabis Medicinal aos pacientes que façam o uso terapêutico da cannabis e seus derivados. Todavia, não foi realizado no processo legislativo (n. 00000.004562.2023-27, doc. 4527142) nenhum tipo de estudo acerca da quantidade de pacientes que utilizam medicamentos à base de cannabis medicinal, nem tampouco o valor de confecção, entrega e renovação de cada carteirinha a ser entregue de forma gratuita por esta municipalidade.

Há de se ressaltar que o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) assim dispõe, *in verbis*:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Registrarmos que no julgamento da ADI 6303/RR, o STF firmou entendimento no sentido de que **o art. 113 do ADCT é aplicável a todos os entes federativos, de modo que a proposição legislativa federal, estadual ou municipal que crie ou altere despesa obrigatória ou renuncie receita sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro padece de inconstitucionalidade formal**. Veja-se:

**EMENTA:** Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que

acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas. 2. **Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro.** O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática. 3. **Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes.** Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a imparcialidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. **Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.** 6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT. 8. **Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.”** (ADI 6303, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-052 DIVULG 17-03-2022 PUBLIC 18-03-2022)

.....

Registre-se que a tese fixada no julgamento da ADI 6303/RR já vinha sendo aplicada pelo Supremo Tribunal Federal em outros precedentes, conforme se observa dos julgados trazidos abaixo:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI N.º 1.238, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES DA AGÊNCIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPosta VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CRFB. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal. 2. **O artigo 113 do ADCT estende-se a todos os entes federativos. Precedentes.** 3. A normas impugnadas tratam de Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores da Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima”, instituindo mobilidade na carreira, prevendo cargos de provimento efetivo e

em comissão, remuneração para o regime de plantão, progressão horizontal e vertical, concessão de adicionais de interiorização, de qualificação, de fiscalização e de penosidade, além de fixar o vencimento básico, e normas conexas à sua efetivação. **A lei, porém, não foi instruída com a devida estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário.** 4. Considerando que a norma produziu efeitos e permitiu o pagamento de verbas de natureza alimentar e considerando a dúvida inicial quanto ao alcance da norma da Constituição Federal, presentes os requisitos do art. 27 da Lei n.º 9.868/99, de modo que, a fim de preservar a segurança jurídica, propõe-se a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade a partir da data da publicação da ata do presente julgamento. 5. Ação direta parcialmente conhecida e, na parte conhecida, pedido julgado procedente, a fim de declarar inconstitucionais os artigos 4º, incisos II e IV; 6º, parágrafo único; 8º; 10 a 13; 19 a 21; 26; 28 a 30; 32 a 34; 36; 37; 39 a 49; 55 a 57; e os Anexos I a III, todos da Lei nº 1.238, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc. (ADI 6118, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 28/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-199 DIVULG 05-10-2021 PUBLIC 06-10-2021)

.....

Portanto, na esteira da jurisprudência do STF, a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, exigida pelo art. 113 do ADCT é aplicável a todos os entes federativos e constitui requisito adicional para a validade formal da lei que cria ou aumenta despesa obrigatória, de forma que **a sua ausência implica na inconstitucionalidade formal da lei.**

Conforme visto, pretende o autógrafo de lei em comento disponibilizar, de forma gratuita, carteirinhas aos usuários de cannabis medicinal. Ocorre que o processo legislativo não trouxe nenhum estudo técnico acerca da viabilidade orçamentária e financeira, a ser aferida após análise do impacto orçamentário e financeiro. **Portanto, opinamos pela inconstitucionalidade formal do autógrafo de lei em comento, dada a inobservância do requisito constitucional estampado no art. 113 do ADCT, nos termos da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.**

.....

Ante todo o exposto, bem como considerando os aspectos formais e materiais da matéria, **opina-se pelo veto integral do autógrafo de lei n. 97/2024**, considerando que ele cria novas atribuições a órgãos da Administração Pública, de modo que demandaria iniciativa do Chefe do Executivo, além de não haver nos autos nenhum estudo de impacto orçamentário e financeiro da proposta, o que leva à constatação da sua inconstitucionalidade formal pela ausência do requisito estabelecido no art. 113 do ADCT.

Essas, Senhor Presidente, são razões que me conduziram a vetar o **Autógrafo de Lei nº 97, de 2024**, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros dessa Casa de Leis.

Goiânia, 19 de julho de 2024.

ROGÉRIO CRUZ  
Prefeito de Goiânia

Avenida do Cerrado, 999 -  
Palácio das Campinas Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal) - Bairro Park Lozandes  
CEP 74884-900 Goiânia-GO