



Prefeitura de Goiânia
Gabinete do Prefeito

MENSAGEM Nº 28, DE 2026

Comunico a restituição a essa Casa de Leis, **vetado parcialmente**, do Autógrafo de Lei nº 18, de 18 de março de 2026, referente ao Processo nº [00000.002183.2024-83](#), de autoria do Vereador Lucas Kitão, que "Autoriza o Poder Executivo municipal a criar o Centro Municipal de Tratamentos com *Cannabis* Medicinal em Goiânia", com supedâneo no § 2º do art. 94 da Lei Orgânica do Município de Goiânia.

Ressalta-se que o veto incide especificamente sobre os seguintes dispositivos, por apresentarem vícios de inconstitucionalidade, sem prejuízo da manutenção do núcleo programático da proposição:

Art. 2º

.....

II – promover a educação e a capacitação de profissionais da saúde para a prescrição e o acompanhamento de tratamentos com *cannabis* medicinal;

III – realizar parcerias com instituições de pesquisa para o desenvolvimento de estudos clínicos que visem melhorar a eficácia e a segurança dos tratamentos com *cannabis* medicinal;

IV – garantir o fornecimento de medicamentos baseados em *cannabis* de forma regulada, segura e com qualidade controlada.

.....

Art. 3º

.....

IV – o Centro Municipal de Tratamentos com *Cannabis* Medicinal também ofertará atendimento multidisciplinar de psicologia, fisioterapia, neurologia, enfermagem, serviço social, medicina e nutrição.

.....

Art. 4º Os recursos necessários para estabelecer e operar o Centro Municipal de Tratamentos com *Cannabis* Medicinal serão alocados de:

I - dotações orçamentárias próprias do município, previstas no orçamento anual;

II - parcerias e convênios com o governo federal, estadual, outras entidades públicas e privadas e organizações não governamentais;

III - doações, contribuições voluntárias e outras formas de apoio financeiro compatíveis com a legislação vigente.

Art. 5º O CMTCM será equipado com instalações adequadas, equipamentos médicos e pessoal qualificado para oferecer tratamentos seguros e eficazes com *cannabis*.

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 90 (noventa) dias a contar de sua publicação, estabelecendo as normas necessárias para sua implementação, incluindo a estrutura administrativa do CMTCM, os critérios para o credenciamento de médicos e pacientes, além de diretrizes para o monitoramento e a avaliação dos tratamentos.

.....

Quanto à tramitação, o Autógrafo foi regularmente autuado na Diretoria Legislativa da Câmara Municipal e, após a conclusão de sua tramitação no âmbito do Poder Legislativo, encaminhado à Secretaria Municipal da Casa Civil, onde foi devidamente instruído com cópia integral do processo legislativo correspondente (SEI nº 9723813).

No âmbito da manifestação técnica, a Superintendência de Gestão de Redes de Atenção à Saúde da Secretaria Municipal de Saúde declarou, por meio do Despacho nº 109, de 2026 (SEI nº 9727707), que a implementação da proposição enfrenta entraves significativos, especialmente pela ausência de definição de recursos orçamentários, critérios clínicos objetivos, avaliação da capacidade da Rede Municipal de Saúde e mecanismos de monitoramento e segurança. Nesse contexto, recomendou que eventual execução seja precedida de planejamento técnico e financeiro adequado, com definição de protocolos, indicadores de efetividade e articulação institucional, a fim de assegurar viabilidade, segurança jurídica e eficiência na prestação do serviço público.

Já no quesito da análise jurídica, a Procuradoria-Geral do Município, por intermédio do Parecer nº 2050, de 2026 (SEI nº 9737049), exarado pela Procuradoria Especializada de Assessoramento Jurídico, reconheceu que, embora o Município detenha competência para atuar na área da saúde e possa, em tese, instituir políticas públicas relacionadas ao uso medicinal da *cannabis*, a proposição apresenta vício de iniciativa. Isso porque, a despeito da forma autorizativa adotada, o conteúdo normativo disciplina, de modo concreto, a criação, estruturação e funcionamento de órgão público, bem como impõe obrigações ao Poder Executivo, matérias inseridas na iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Apontou-se, ainda, violação ao princípio da separação dos Poderes, em razão da indevida ingerência do Poder Legislativo em atos de organização e gestão administrativa, além de inconstitucionalidade de natureza financeira, decorrente da ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, exigida pelo art. 113 do ADCT, especialmente diante das despesas projetadas para a implementação da medida. Ao final, a manifestação especializada concluiu pelo veto integral do Autógrafo.

Não obstante, em sede de manifestação conclusiva, o Procurador-Geral do Município, constatou que é juridicamente viável a adoção de veto parcial. Considerou, nesse sentido, a possibilidade de cisão do texto normativo, com a supressão dos dispositivos que invadem a esfera de competência do Executivo e que implicam criação de despesa sem respaldo orçamentário, preservando-se o núcleo remanescente de caráter programático e desprovido de eficácia impositiva imediata. Vejamos:

O Autógrafo de Lei nº 18/2026, ao "autorizar" a criação de um "Centro Municipal de Tratamentos", avança sobre essa competência reservada. Vários de seus dispositivos não se limitam a traçar diretrizes gerais, mas definem concretamente a estrutura, o funcionamento e as atribuições do novo órgão. Por exemplo, o artigo 2º estabelece as finalidades do Centro, o artigo 3º, inciso IV, impõe a oferta de um atendimento multidisciplinar com profissionais de áreas específicas (psicologia, fisioterapia, neurologia, etc.), e o artigo 5º determina a disponibilização de instalações, equipamentos e pessoal qualificado.

Tais previsões representam uma clara definição da organização e do modo de funcionamento de um serviço público, matéria que se insere no núcleo da gestão administrativa, cuja disciplina legal deve, necessariamente, ser iniciada por iniciativa do Prefeito. A jurisprudência dos tribunais superiores é pacífica em reconhecer a

inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que versem sobre a organização e o funcionamento da administração pública.

Ademais, a utilização da expressão "autoriza" não é suficiente para validar o projeto. Na prática, a "autorização" funciona como uma imposição, uma ingerência indevida que subverte a lógica da separação de Poderes. O Poder Legislativo não precisa autorizar o Executivo a exercer suas competências constitucionais e legais; ao fazê-lo, usurpa uma prerrogativa que não lhe pertence.

.....

O artigo 5º, ao determinar que o centro *“será equipado com instalações adequadas, equipamentos médicos e pessoal qualificado”*, e o artigo 6º, ao fixar o prazo peremptório de 90 (noventa) dias para a regulamentação e detalhar o conteúdo que esta deverá ter (estrutura administrativa, critérios de credenciamento, diretrizes de monitoramento), são exemplos claros de ingerência legislativa em matéria tipicamente administrativa. A decisão sobre como, quando e com quais recursos estruturar um serviço público é prerrogativa da Administração, que deve avaliar as prioridades, a disponibilidade orçamentária e a melhor forma de alocar os recursos públicos. A lei não pode detalhar a execução da política pública a ponto de eliminar a discricionariedade administrativa.

.....

O Autógrafo de Lei nº 18/2026 claramente projeta a criação de despesas públicas significativas e de caráter continuado. A implantação de um centro de tratamento, com instalações físicas, equipamentos médicos, contratação de equipe multidisciplinar e o próprio fornecimento de medicamentos (artigos 2º, IV; 3º, IV; 4º e 5º), gera um impacto financeiro substancial. Apesar disso, não consta dos autos do processo legislativo (doc. 9723813) qualquer documento que demonstre a realização da prévia estimativa de impacto orçamentário-financeiro. A ausência desse requisito formal de validade invalida todos os dispositivos que, direta ou indiretamente, criem ou aumentem despesas para o erário municipal.

.....

A constatação das referidas inconstitucionalidades não impõe, necessariamente, o veto total da proposição. O ordenamento jurídico admite a figura do veto parcial, que permite ao Chefe do Executivo rejeitar parte do texto de um projeto de lei (artigo, parágrafo, inciso ou alínea), desde que o trecho remanescente não perca sua autonomia normativa e mantenha a coerência lógica e jurídica.

No caso em análise, a técnica da cisão é aplicável. É possível retirar do autógrafo todos os dispositivos que invadem a esfera de competência do Executivo e que geram despesa sem a devida previsão orçamentária, preservando-se um núcleo normativo residual. Esse núcleo, despido de sua força impositiva e autoexecutória, pode subsistir como uma norma de caráter programático, uma diretriz geral que manifesta a intenção do legislador e que pode orientar futuras ações do Poder Executivo, sem, contudo, vinculá-lo a uma implementação imediata e nos moldes definidos pelo Parlamento.

Essa abordagem equilibra o dever de controle da constitucionalidade com o respeito à deliberação democrática do Poder Legislativo, aproveitando o que há de válido na norma e sanando seus vícios.

.....

Com base na fundamentação exposta, passa-se à análise individualizada dos dispositivos, com as respectivas recomendações:

A. Dispositivos cuja recomendação é pelo VETO:

Art. 2º, incisos II, III e IV: Estes impõem ao Executivo deveres específicos de gestão, como a promoção de capacitação de profissionais (II); a realização de parcerias com instituições de pesquisa (III); e, principalmente, a garantia de fornecimento de medicamentos (IV).

Tais comandos constituem atos de administração, cuja imposição por lei de iniciativa parlamentar é inconstitucional, além de implicarem custos não estimados.

Art. 3º, incisos IV: A determinação de que o Centro ofertará atendimento multidisciplinar composto por um rol específico de profissionais (psicologia, fisioterapia, neurologia, etc.) representa uma clara interferência na organização administrativa e na gestão de recursos humanos do serviço de saúde, matéria de competência exclusiva do Executivo.

Art. 4º, (integralmente): Este dispositivo trata diretamente das fontes de custeio para a implantação e operação do Centro, incluindo a previsão de dotações orçamentárias próprias. Sua manutenção é inviável, pois viola frontalmente o artigo 113 do ADCT, ao prever despesas sem a correspondente estimativa de impacto financeiro.

Art. 5º, (integralmente): Ao exigir que o Centro seja equipado com instalações, equipamentos e pessoal qualificado, este dispositivo cria despesas materiais e de pessoal vultuosas e indeterminadas, sem qualquer respaldo orçamentário prévio, além de invadir a esfera de planejamento e execução administrativa do Executivo.

Art. 6º, (integralmente): A imposição de um prazo de 90 dias para a regulamentação e a prévia definição do conteúdo dessa regulamentação configuram grave violação à separação de Poderes e à reserva de administração, retirando do Executivo a discricionariedade para planejar e executar a política pública conforme a conveniência e a oportunidade administrativa.

B. Dispositivos cuja recomendação é pela SANÇÃO (com interpretação restritiva):

Art. 1º: Recomenda-se a sanção deste dispositivo, porém com a ressalva expressa de que sua interpretação deve ser restritiva. Ele não deve ser lido como um comando de eficácia plena e imediata para a criação de uma estrutura administrativa. Deve ser compreendido como uma norma programática, que estabelece uma diretriz ou um objetivo a ser perseguido pela Administração Pública, conferindo ao Poder Executivo a discricionariedade para decidir sobre a conveniência, a oportunidade e, principalmente, a forma e o momento de sua eventual implementação, sempre condicionada à existência de dotação orçamentária suficiente e ao cumprimento dos trâmites legais para criação de serviços públicos.

Art. 2º, inciso I: Uma vez suprimidos os demais incisos, este dispositivo pode ser mantido como a definição de um objetivo geral (oferecer acesso controlado a tratamentos), que se harmoniza com a natureza programática do art. 1º.

Art. 3º, incisos I, II e III: Estes dispositivos estabelecem critérios gerais e razoáveis para o acesso a eventuais tratamentos. Por si só, não criam estrutura nem despesa, funcionando como balizas de segurança e legalidade que podem perfeitamente integrar o ordenamento jurídico.

Art. 7º: Trata-se de cláusula padrão sobre a vigência da lei, cuja manutenção não apresenta obstáculo jurídico.

.....

A constatação das referidas inconstitucionalidades não impõe, necessariamente, o veto total da proposição. O ordenamento jurídico admite a figura do veto parcial, que permite ao Chefe do Executivo rejeitar parte do texto de um projeto de lei (artigo, parágrafo, inciso ou alínea), desde que o trecho remanescente não perca sua autonomia normativa e mantenha a coerência lógica e jurídica.

No caso em análise, a técnica da cisão é aplicável. É possível retirar do autógrafo todos os dispositivos que invadem a esfera de competência do Executivo e que geram despesa sem a devida previsão orçamentária, preservando-se um núcleo normativo residual. Esse núcleo, despido de sua força impositiva e autoexecutória, pode subsistir como uma norma de caráter programático, uma diretriz geral que manifesta a intenção do legislador e que pode orientar futuras ações do Poder Executivo, sem, contudo, vinculá-lo a uma implementação imediata e nos moldes definidos pelo Parlamento.

Essa abordagem equilibra o dever de controle da constitucionalidade com o respeito à deliberação democrática do Poder Legislativo, aproveitando o que há de válido na norma e sanando seus vícios.

.....

Ao final, manifestou-se pela oposição do veto parcial do Autógrafo de Lei nº 18, de 2026, com impugnação aos dispositivos que tratam de custeio, estruturação administrativa, pessoal, regulamentação compulsória e execução direta da política pública, mantendo-se apenas as disposições de natureza principiológica e orientadora, nos seguintes termos:

Opina-se, assim, pela sanção parcial do Autógrafo de Lei nº 18/2026 (ID 9720432), com veto específico aos seguintes dispositivos:

Art. 2º, incisos II, III e IV;

Art. 3º, inciso IV; e

Arts. 4º, 5º e 6º.

Com isso, preserva-se, na medida do juridicamente possível, o conteúdo remanescente da proposição, ao mesmo tempo em que se expurgam os trechos que militam em flagrante ruptura da harmonia entre os Poderes, por ingerência indevida na organização administrativa e por projeção de despesa pública sem a correspondente instrução financeira.

Quanto ao tema, a [Constituição Federal](#), em seu art. 61, §1º, bem como a [Constituição do Estado de Goiás](#), no art. 77, e a [Lei Orgânica do Município](#), no art. 89, estabelecem a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para a propositura de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições de órgãos da administração pública, bem como sobre a organização e o funcionamento dos serviços públicos.

No caso em análise, o órgão jurídico máximo assentou que, embora o Autógrafo se apresente formalmente como norma de caráter autorizativo, alguns trechos do seu conteúdo material evidenciam ingerência na esfera de competência do Poder Executivo, na medida em que disciplinam a criação de estrutura administrativa, definem atribuições, estabelecem formas de funcionamento, impõem providências administrativas e projetam despesas públicas.

Nesse sentido, conforme destacado pela Procuradoria Especializada de Assessoramento Jurídico, há violação simultânea à iniciativa privativa do Chefe do Executivo, ao princípio da separação dos poderes e à denominada reserva de administração, na medida em que a lei substitui o administrador em escolhas típicas de gestão pública, como estruturação de serviços, definição de equipe, forma de execução e regulamentação obrigatória.

Em relação ao aspecto financeiro, verifica-se que a proposição cria ou amplia despesa pública sem a correspondente estimativa de impacto orçamentário e financeiro, em afronta ao [art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#). Com efeito, a criação e funcionamento de um centro de tratamento pressupõem custos relevantes com instalações, equipamentos, recursos humanos e fornecimento de medicamentos, sem que haja qualquer demonstração de impacto fiscal no processo legislativo.

Diante desse cenário, impõe-se esclarecer, de forma mais precisa, o alcance do **veto parcial** juridicamente possível no presente caso.

O veto parcial constitui instrumento que permite ao Chefe do Poder Executivo preservar a parte constitucional e juridicamente válida da proposição legislativa, ao mesmo tempo em que afasta os dispositivos que apresentem vícios de inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público. Trata-se, portanto, de técnica de controle preventivo de constitucionalidade exercida no âmbito do processo legislativo, que busca compatibilizar a vontade legislativa com os limites impostos pela Constituição.

De acordo com o Procurador-Geral do Município, restou claro que o Autógrafo contém um **núcleo normativo autônomo de caráter programático**, consistente na diretriz geral de incentivo ou eventual implementação de política pública voltada ao uso medicinal da

cannabis, o qual não impõe, por si só, obrigações administrativas imediatas nem cria despesas diretas. Esse núcleo pode subsistir no ordenamento jurídico sem afronta às regras de iniciativa ou à responsabilidade fiscal, desde que interpretado como orientação geral de política pública, sujeita à conveniência e oportunidade do Poder Executivo.

Por outro lado, deduz-se que os dispositivos que detalham a forma de execução da política — tais como aqueles que tratam da estruturação do serviço, da composição de equipe, da definição de atribuições administrativas, da criação de obrigações específicas e da previsão de custeio — não possuem autonomia normativa em relação ao núcleo programático e incorrem em vícios formais e materiais. Tais previsões invadem a esfera de gestão administrativa, vinculam indevidamente a atuação do Executivo e implicam geração de despesa pública sem observância das exigências constitucionais.

Dessa forma, o veto parcial, no presente caso, não representa mera contrariedade ao interesse público, mas medida necessária para assegurar a constitucionalidade da norma, permitindo a manutenção apenas dos dispositivos que se limitam a estabelecer **diretrizes gerais**, ao passo que se impõe a rejeição dos dispositivos que tratam de **execução administrativa, estrutura organizacional, alocação de recursos, composição de pessoal e regulamentação obrigatória**.

Em síntese, preserva-se a intenção legislativa no que possui natureza programática e compatível com a ordem constitucional, ao mesmo tempo em que se resguarda a competência do Poder Executivo para, no exercício de sua discricionariedade administrativa e observadas as limitações orçamentárias, decidir sobre a implementação concreta da política pública.

Diante desse cenário, a Procuradoria-Geral do Município conclui que **podem ser objeto de sanção** os dispositivos de caráter meramente programático, notadamente o **art. 1º**, desde que interpretado como diretriz geral, sem imposição de criação imediata do centro; o **art. 2º, inciso I**, por veicular orientação genérica de política pública; e o **art. 3º, incisos I, II e III**, na medida em que estabelecem critérios gerais de acesso, sem impor, por si, estrutura administrativa específica.

Por outro lado, **devem ser objeto de veto** os dispositivos que invadem a esfera de competência do Poder Executivo ou geram despesa pública sem observância das normas de responsabilidade fiscal, em especial: os **incisos II, III e IV do art. 2º**, por avançarem sobre a execução da política pública; o **inciso IV do art. 3º**, por impor composição de equipe multidisciplinar; o **art. 4º**, por tratar de custeio sem estimativa de impacto financeiro; o **art. 5º**, por dispor sobre estrutura física, equipamentos e pessoal; e o **art. 6º**, por fixar obrigação de regulamentação em prazo determinado, suprimindo a discricionariedade administrativa.

Assim, embora a iniciativa seja legítima e socialmente relevante, seu conteúdo normativo apresenta vícios que comprometem sua constitucionalidade e sua viabilidade prática, recomendando-se **veto parcial do Autógrafo**, precisamente dos dispositivos que tratam de estruturação, custeio, pessoal e regulamentação obrigatória, preservando-se apenas as normas de caráter programático.

Posto isso, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, pelos motivos ora expostos, e em consonância com o entendimento da Procuradoria-Geral do Município, submeto à elevada apreciação desta Casa as razões do veto parcial ao referido Autógrafo de Lei.

Goiânia, 13 de abril de 2026.

SANDRO MABEL
Prefeito de Goiânia