



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

**PARECER Nº** 010/2021

Processo nº 48230/2021

Requerente: Câmara Municipal de Vitória

Assunto: Autógrafo de Lei

À SEGOV/GAB

**RELATÓRIO**

A SEGOV solicita desta Procuradoria análise jurídica do Autógrafo de Lei constante da sequência nº 0, cuja ementa é a seguinte: *"Institui o Programa 'Dose D' de Combate a Hipovitaminose D no Município de Vitória, e dá outras providências"*.

Consta dos autos a manifestação da área técnica da SEMUS opinando contrariamente quanto ao mérito da proposta, merecendo transcrição o seguinte trecho do despacho:

"A Sociedade Brasileira de Endocrinologia e Metabologia (Sbem) e a Associação Brasileira de Avaliação Óssea e Osteometabolismo (Abrasso) disseram, que não havia nenhuma indicação aprovada para prescrição de suplementação de vitamina D para a Covid-19. As entidades alertam para os riscos do consumo indiscriminado desta substância, sem qualquer acompanhamento profissional. Segundo o comunicado, o excesso de vitamina D sintética pode causar: Aumento da reabsorção óssea, risco de quedas e fraturas,





## PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

### PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

hipercalcemia (níveis altos de cálcio no sangue), hipercalcúria (excesso de cálcio na urina), insuficiência renal, crises convulsivas e morte.

Segundo o Ministério da Saúde não há evidência científica sobre a eficácia da suplementação de vitamina D na prevenção de infecções por SARS-CoV-2 e a associação entre deficiência de vitamina D e o risco de agravamento de infecções por SARS-CoV-2.

Registradas as informações acima e considerando a opinião das sociedades científicas e orientação do Ministério da Saúde o parecer técnico não é favorável ao Autógrafo de Lei."

É o breve relatório.

## FUNDAMENTAÇÃO

Embora entenda louvável a iniciativa do legislador no sentido de disciplinar matéria de grande importância na atualidade, o fato é que a iniciativa do projeto de lei não pode ser originária do Poder Legislativo, pois evidencia-se a criação de nova atribuição à Secretaria de Saúde, o que apenas por lei de iniciativa do Poder Executivo poderia ocorrer.

Outrossim, verificamos outro vício em razão de implicar em aumento de despesa, sem, no entanto, ter sido observado no âmbito do processo legislativo o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial, os artigos 15 e 16 (Lei Complementar nº 101/2000), *in verbis*:



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.





PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3o do art. 182 da Constituição.

Sobre a inconstitucionalidade da proposta legislativa quando criar atribuição para determinada Secretaria e implicar em aumento de despesa sem o prévio estudo de impacto orçamentário, o E. Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo tem se manifestado da seguinte forma:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.982/2018. VILA VELHA. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA DE ENVELHECIMENTO ATIVO E SAÚDE DA PESSOA IDOSA. PROJETO DE LEI DE AUTORIA DE VEREADORA. MATÉRIA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL CARACTERIZADO. OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. OFENSA AO ARTIGO 152, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PEDIDO PROCEDENTE, COM EFICÁCIA EX TUNC. I - Embora o Diploma Legal supracitado trate da criação de um programa - isto é, de um projeto governamental destinado à implantação de uma política pública de saúde destinada aos idosos -, observa-se que sua iniciativa partira da Vereadora Tia Nilma, circunstância



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

**que deflagra importantes consequências jurídicas, porque cabe privativamente ao Executivo a iniciativa de Lei sobre gestão da administração municipal**, que compreende a criação, alteração ou extinção de serviço, programa ou atividade. II - Levando-se em consideração que o processo legislativo da Lei nº. 5.982/2018 tivera início na Câmara Municipal, é possível vislumbrar a usurpação de atribuição conferida ao Chefe do Executivo, com subsequente ofensa à independência e harmonia entre os Poderes prevista no art. 17 da Constituição Estadual. III - **Malgrado a intenção legislativa seja louvável, é preciso ter em mente que a criação de programas, serviços ou atividades exigem a alocação de recursos humanos e financeiros, dando margem a despesas e também a alterações de rotina nos órgãos públicos.** IV - **A implementação da política pública consubstanciada no Programa de Envelhecimento Ativo gerará aumento de despesa sem prévia dotação orçamentária, contrapondo-se, portanto, ao art. 152, inc. I, da Constituição Estadual.** V - Pedido procedente, com eficácia ex tunc. (TJES; ADI 0024280-12.2018.8.08.0000; Tribunal Pleno; Rel. Des. Jorge do Nascimento Viana; Julg. 05/09/2019; DJES 13/09/2019) (Grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE VILA VELHA. **INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA CASA LAR ACOLEDORA "CASA MULHERES GUERREIRAS", PARA ACOLHIMENTO DE MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA. REGULAMENTAÇÃO, ORGANIZAÇÃO, REALOCAÇÃO DE PESSOAL, CRIAÇÃO DE DESPESA E DESTINAÇÃO DE RECURSO. MATÉRIAS DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** I - A Lei nº 6.078/2018 de iniciativa da Câmara Municipal de Vila Velha determinou ao Poder Executivo o





PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

dever de implementar o programa, regulamentar critérios de organização, designar local de funcionamento, realocação de pessoal, criação de despesa e destinação de recursos para instituição do programa para acolhimento de mulheres vítimas de violência, o que incorre em flagrante inconstitucionalidade por violação ao art. 34, parágrafo único, incisos I e II, da Lei Orgânica de Vila Velha; art. 20 e 63, § único, inciso III da Constituição Estadual, reprisado por simetria do art. 61, § 1º, inciso II, alínea b, da Carta Republicana, eis que a organização administrativa é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo municipal. II - Soa latente a invasão indevida da Câmara Municipal ao legislar sobre matéria de iniciativa exclusiva do Executivo, em clara afronta a divisão funcional dos poderes, razão pela qual a inconstitucionalidade da norma é manifesta e clarividente. III - Ação julgada procedente, declarando, por conseguinte, a inconstitucionalidade formal da Lei no 6.078/2018, do Município de Vila Velha-ES atribuindo-lhe efeito ex tunc. (TJES; ADI 0012631-16.2019.8.08.0000; Tribunal Pleno; Rel. Des. Robson Luiz Albanez; Julg. 28/11/2019; DJES 04/12/2019) (Grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. LEI DO MUNICÍPIO DA SERRA Nº 4.839/2018. CRIAÇÃO DE FARMÁCIA NAS UNIDADES DE SAÚDE DE PRONTO ATENDIMENTO. MATÉRIA DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDEDÊNCIA DO PEDIDO DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI. 1. - É inconstitucional Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que disponha sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. (Súmula nº 09/TJES). 2. - A Lei Municipal da Serra nº 4.839/2018, que, além de criar, no âmbito do Município,



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

o projeto Farmácia Ativa, a ser realizado por meio da implementação de farmácia dentro das Unidades de Pronto Atendimento do Município da Serra - UPAS, determinou que a Secretaria Municipal de Saúde seja responsável pela manutenção e funcionamento das farmácias ativas nas unidades de saúde, constitui matéria atinente aos serviços públicos, com reflexo direto em atribuições de órgãos do Poder Executivo Municipal e importa em aumento de despesa, para a qual detém iniciativa privativa o Chefe do Poder Executivo, violando, portanto, os arts. 63, Parágrafo único, Inc. VI e 91, Inc. II, da Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989, bem como os artigos 63, Parágrafo único, Inc. VI e 84, Inc. III e VI, da alínea a, da Constituição Federal de 1988. 3. - Pedido julgado procedente. Declaração de inconstitucionalidade formal da Lei Municipal da Serra nº 4.839/2018, com efeitos ex tunc. (TJES; ADI 0025618-21.2018.8.08.0000; Rel. Des. Fabio Clem de Oliveira; Julg. 26/03/2019; DJES 01/04/2019) (Grifamos)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.070/2016. MUNICÍPIO DE GUARAPARI/ES. CRIAÇÃO DE PROGRAMA "MÉDICO NAS CRECHES". NORMA EMANADA DA CÂMARA MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE. INICIATIVA EXCLUSIVA DO PREFEITO (CHEFE DO PODER EXECUTIVO). INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL E MATERIAL IDENTIFICADAS. OFENSA AO ARTIGO 152, INCISOS I E II, CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INTERESSE PÚBLICO MANIFESTO. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. EFEITOS EX TUNC. 1 - Existência de inconstitucionalidade formal do referido ato normativo (Lei Municipal nº 4.070/2016), em razão de vício de iniciativa, na medida que caberia ao Prefeito apresentar projeto de Lei que verse sobre atribuições das Secretarias do





PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

**Poder Executivo, a teor do artigo 63, inciso VI, da Constituição**

**Estadual**, aplicado por simetria aos entes municipais (Precedentes do STF e do TJ/ES), cuja reprodução resta consagrada na própria Lei Orgânica Municipal (art. 58). 2 - **A norma em análise também está maculada por vício nomoestático, haja vista a incompatibilidade material com o artigo 152, incisos I e II, da Constituição Estadual, pelo fato de a Lei Municipal não ter realizado qualquer estudo de impacto orçamentário-financeiro e tampouco ter demonstrado a adequação à Lei de diretrizes orçamentárias do município de Guarapari.** 3 - **A Lei querreada limitou-se em mencionar que as despesas com a execução dos serviços seriam custeados por conta de renda orçamentária própria, conforme se depreende da leitura de seu artigo 4º. Insta frisar que o constituinte estadual vedou o início de programas ou projetos não incluídos na Lei orçamentária estadual, independentemente do programa ter sido instituído por regulamentação legal, porquanto é obrigatória a observância do orçamento anual para a realização de despesa prévia. O orçamento público é essencial para a sistematização da atividade financeira do ente público, pois discrimina as receitas e despesas da Administração Pública previstas para determinado exercício financeiro.** 4 - [...] também se faz presente o requisito da probabilidade do direito afirmado (*fumus boni iuris*), já que a promulgação pelo Poder Legislativo de ato normativo que interfere diretamente na organização administrativa e em serviços públicos, denota evidente usurpação de competência do Chefe do Poder Executivo, acarretando ofensa ao preceito constitucional previsto no artigo 61, §1º, II, b, da CF/88, norma de reprodução obrigatória pelos demais entes federativos. [...] (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100150044392, Relator: JANETE Vargas SIMÕES, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Julgamento: 05/05/2016, Data da Publicação no Diário: 17/05/2016)

3 - Procedência da presente representação de inconstitucionalidade para fins de declarar a inconstitucionalidade in totum da Lei nº 4.070/2016 do Município de Guarapari (E. S.), com efeitos ex tunc (art. 27, da Lei nº 9.868/99), deflagrada pelo Prefeito do respectivo ente. (TJES; ADI 0016103-93.2017.8.08.0000; Tribunal Pleno; Relª Desª Janete Vargas Simões; Julg. 16/11/2017; DJES 29/11/2017) (Grifamos)

Nesse mesmo sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de Leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos





PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

**administrativos.** 3. Ação Direta julgada procedente. (STF; ADI 4.288; SP; Tribunal Pleno; Red. Desig. Min. Alexandre de Moraes; DJE **25/08/2020**; Pág. 142) (Grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do estado de Alagoas. 1. Iniciativa privativa do chefe do poder executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do estado. 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da secretaria de educação do estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. 3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. Secretaria judiciária vigésima segunda ata de publicação de acórdãos, realizada nos termos do art. 95 do RISTF. (STF; ADI 2.329; AL; Tribunal Pleno; Relª Min. Carmen Lúcia; Julg. 14/04/2010; DJE 06/08/2010; Pág. 42) (Grifamos)

Como se vê, a jurisprudência pátria aponta para a inconstitucionalidade por incompatibilidade formal à Constituição Federal e reprisado por simetria com o artigo 63, Parágrafo único, inciso VI<sup>1</sup> [vício de iniciativa por criar atribuição para Secretaria] e

<sup>1</sup> Art. 63. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição.



PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

artigo 152, incisos I e II<sup>2</sup>, todos da Constituição Estadual, [pelo fato de não ter sido realizado qualquer estudo de impacto orçamentário-financeiro].

Por outro giro de análise, também é importante observar que o art. 2º do projeto de lei no sentido de que seja consignada, anualmente, dotação orçamentária para o fim de execução da norma, contraria o art. 136, III, da Lei Orgânica, que estabelece a iniciativa do Poder Executivo relativamente à lei orçamentária, sendo certo, então, que compete ao Prefeito Municipal a previsão de receitas e autorização de despesas.

Por fim, releva trazer à colação o ensinamento do Prof. José Joaquim Gomes Canotilho acerca de tal espécie de inconstitucionalidade:

"A desconformidade dos atos normativos com o parâmetro constitucional dá origem ao vício de inconstitucionalidade. Esse vício será formal quando incidir sobre *o ato normativo enquanto tal*, independentemente do seu conteúdo e tendo em conta apenas a forma de sua exteriorização. Na hipótese de *inconstitucionalidade formal*, viciado é o ato, nos seus

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:  
(...)

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.

<sup>2</sup> Art. 152. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;





PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final. Os vícios formais são, conseqüentemente, *vícios do ato*, enquanto os vícios materiais são *vícios das disposições*, constantes do ato. Daqui se conclui que, havendo um vício formal, em regra fica afetado o texto em sua integralidade, pois o ato é considerado formalmente como uma unidade" (*in Direito Constitucional*, 5ª edição - Coimbra: Almedina, 1992, p. 1024).

**CONCLUSÃO**

Ante o exposto, em que pese entendermos ser louvável a proposta do legislador, consideramos o Autógrafo de Lei inconstitucional por vício de iniciativa e por implicar em criação/aumento de despesa sem ter sido realizado o devido estudo de impacto orçamentário-financeiro, motivos pelos quais opinamos pelo veto total com fulcro no art. 83, § 2º, da LOMV.

É o parecer.

Vitória-ES, 21 de janeiro de 2021.

**TAREK MOYSES MOUSSALLEM**

Procurador Geral do Município

Matrícula nº 628573 – OAB-ES nº 8.132



**Prefeitura Municipal de Vitória**  
Estado do Espírito Santo

GAB/088

Vitória, 25 de janeiro de 2021.

Senhor

Vereador Davi Esmael Menezes de Almeida  
Presidente da Câmara Municipal de Vitória  
Nesta

Assunto: Veto total

Senhor Presidente,

Encaminhado através do Ofício nº 590, dessa Presidência, cientifiquei-me do Autógrafo de Lei nº 11.370/2021, referente ao Projeto de Lei nº 243/2020, de autoria do então Vereador Mazinho dos Anjos, que dispõe sobre a instituição do Programa "Dose D" de combate a Hipovitaminose D no Município de Vitória e dá outras providências.

Em conformidade com o Parecer nº 010/2021, da Procuradoria Geral do Município, anexo, veto a matéria em sua totalidade, usando da competência que me é delegada no Art. 113, inciso IV, e na forma do que dispõe o §2º, do Art. 83, da Lei Orgânica do Município de Vitória.

Renovando meus protestos de consideração para com os postulantes dessa Egrégia Casa de Leis, espero o apoio para manutenção do veto apostado.

Atenciosamente,

  
Lorenzo Pazolini

Prefeito Municipal

Ref.Proc. 48230/2021

Ref.Proc. 7882/2020 - CMV/DEL



Autenticar documento em <http://camarasempapel.cmv.es.gov.br/autenticidade>  
com o identificador 3200310038003400350037003A005000, Documento assinado digitalmente  
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP -  
Brasil.