



**PARECER EM 1º TURNO SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 707/2023**  
**COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA**  
**VOTO DO RELATOR**

**RELATÓRIO**

Foi apresentado a esta Casa Legislativa, o Projeto de Lei nº 707/2023 de autoria do nobre Vereador Rubão, que ***"Institui a Campanha Permanente sobre a prevenção, o diagnóstico e tratamento da depressão, transtornos de ansiedade e de pânico"***.

Nos termos do despacho de recebimento às fls. 13 dos autos da proposição em análise, o Projeto de Lei nº 707/2023 foi distribuído a esta Comissão de Legislação e Justiça, sendo a mesma incumbida de avaliar a ***constitucionalidade, legalidade e regimentalidade*** do referido projeto, nos moldes do art. 52, I, "a", do Regimento Interno.

Fui designado relator para exame da matéria e nessa condição, emito o presente voto, tudo em conformidade com o artigo 85 e demais dispositivos afins do Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte.

**1) Fundamentação**

O Projeto de Lei nº 707/2023 alvo deste parecer, tem por objetivo conforme ementa, instituir a campanha permanente sobre a prevenção, o diagnóstico e o tratamento da depressão, transtornos de ansiedade e de pânico no Sistema Único de Saúde - SUS - do Município que consiste na realização de ações de educação em saúde para divulgar informações acerca dos citados transtornos.



Em suma, o autor do Projeto justifica sua iniciativa sob a seguinte argumentação:

“Dados da OMS (Organização Mundial da Saúde) mostram que 5,8% dos brasileiros sofrem de depressão. Essa é a maior taxa da América Latina e a segunda maior das Américas, estando atrás apenas dos Estados Unidos. Os números em relação à ansiedade também não são nada animadores: 9,3% dos brasileiros (cerca de 19,4 milhões) sofrem com o problema. Isso faz com que o Brasil ocupe o primeiro lugar da lista de países mais ansiosos do mundo.

De acordo com o Ministério da Saúde, no Brasil são registrados cerca de 12 mil suicídios todos os anos, terceira principal causa externa de mortes no país. Cerca de 96,8% dos casos estavam relacionados a transtornos mentais. Em primeiro lugar está a depressão.

Sendo assim, cresce a necessidade de discutirmos formas de conscientização permanente da população sobre depressão, ansiedade e síndrome do pânico. Em virtude disso, a presente proposição visa estabelecer normas gerais a serem seguidas em âmbito municipal, que poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo por meio de provisões especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública.”

Desde já, gostaríamos de cumprimentar o nobre Vereador pela iniciativa. Entretanto, temos que a análise do mérito do presente Projeto não cabe a esta Comissão, sendo tal estudo objeto das demais comissões temáticas desta casa.



Assim, vamos nos ater a análise que é própria desta Comissão de Legislação e Justiça, isto é, os aspectos **constitucional, legal e regimental** do Projeto.

### 1.1) Da Constitucionalidade

Passaremos agora a análise da **constitucionalidade** do Projeto de Lei nº 707/2023.

Também conhecido por **controle de constitucionalidade preventivo**, esse momento é a oportunidade do Poder Legislativo Municipal, de avaliar a conformidade dos Projetos de Lei nascidos nessa casa, bem como daqueles oriundos do Poder Executivo, com os princípios e preceitos das Constituições Federal e Estadual e da Lei Orgânica do Município, visando atuar de maneira preventiva no sentido de se evitar que Projetos de Lei inconstitucionais se tornem Lei.

A chamada **inconstitucionalidade por ação** (cuja presença será avaliada nesta oportunidade) ocorre com a produção de atos legislativos que contrariem normas ou princípios da Constituição, uma vez que deve haver uma **compatibilidade vertical** das normas da ordem jurídica de um país, no sentido que as normas de grau inferior (no caso, as Leis Municipais) somente terão validade se forem compatíveis com a de norma superior, a Constituição (Federal e Estadual).

A incompatibilidade das Leis Municipais (*normas inferiores*) com a Constituição (*norma superior*), pode se dar sob dois aspectos, **formal e material**.



A **inconstitucionalidade formal** refere-se ao procedimento ou forma de elaboração da norma. A inconstitucionalidade ocorre pelo desrespeito das regras previstas na constituição para a criação de uma Lei ou norma (processo legislativo). Temos que o vício formal que ocorre com mais frequência é o vício de iniciativa, no qual um projeto de lei que versa sobre matéria privativa ou reservada a um determinado ente ou autoridade é proposto por quem não tem a competência para tanto. O vício formal é aquele que atinge o ato em seu processo de elaboração.

A **inconstitucionalidade material** ocorre quando o teor das Leis contraria preceito ou princípio da Constituição, isto é, está em desacordo com suas disposições, violando direitos e garantias fundamentais, contrariando dispositivos que tratam da estrutura do Estado e da organização dos Poderes.

Feitas essas considerações iniciais, passo à análise dos quesitos de constitucionalidade do PL 707/2023.

Cada Poder tem a esfera de sua competência exclusiva, privativa ou concorrente delimitada expressamente na Constituição Federal. No que diz respeito aos Municípios e especificamente sobre o tema tratado pelo Projeto, temos o seguinte:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;



Depreende-se da leitura dos dispositivos citados que o constituinte originário outorgou aos Municípios a competência para legislar sobre o tema em questão.

Observação semelhante se faz em relação à nossa Constituição Mineira:

Art. 165 - Os Municípios do Estado de Minas Gerais integram a República Federativa do Brasil.

§ 2º - Ao Município incumbe gerir interesses da população situada em área contínua do território do Estado, de extensão variável, delimitada em lei.

Art. 166 - O Município tem os seguintes objetivos prioritários:

I - gerir interesses locais, como fator essencial de desenvolvimento da comunidade;”

Art. 169 - O Município exerce, em seu território, competência privativa e comum ou suplementar, a ele atribuída pela Constituição da República e por esta Constituição.

Verifica-se que em nível Estadual, também não existe nenhum óbice aos municípios para legislar acerca do tema objeto do Projeto.

Segundo o saudoso professor Hely Lopes Meirelles:

“As Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do local, os projetos de leis que



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

DIRLEG	FL.
(No)	23

disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental”.

(Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014)

Assim, temos que a matéria tratada pelo Projeto não está incluída nas hipóteses constitucionais de iniciativa privativa do Executivo, que formam um rol taxativo, exceções, e assim devem ser interpretadas de forma restritiva, não apenas no sentido de que a enumeração constitucional é taxativa, mas principalmente porque não se deve ampliar, através de interpretação, o alcance de seus dispositivos.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, **não se presume e nem comporta interpretação ampliativa**, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.” (grifo rosso)

(ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001)



Assim, sob pena de se esvaziar a competência do Legislativo para iniciar o processo de elaboração das leis, não podemos ampliar o rol das hipóteses taxativas de exercício da competência exclusiva prevista nos dispositivos legais, através de uma interpretação que extrapole tais determinações.

Nesse aspecto, cabe observar que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa – esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada 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 vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente.

No âmbito da análise material da constitucionalidade verificamos que o Projeto respeita os princípios constitucionais e as seguintes disposições atinentes ao tema:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

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.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

Entretanto, temos que a seguinte disposição do Projeto que destoa do sistema harmônico concebido por nossa Constituição:

Art. 1º - Fica instituída a Campanha Permanente sobre a prevenção, o diagnóstico e o tratamento da depressão, transtornos de ansiedade e de pânico no Sistema Único de Saúde - SUS - do Município.

Parágrafo único - A campanha de que trata o *caput* deste artigo **compreende a realização de ações de educação em saúde** que visem divulgar informações sobre: (grifo nosso)

O parágrafo único do art. 1º do PL 707/23 determina a realização de ações pelo Executivo, o que contraria o princípio da separação dos poderes:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

O que também é ratificado pelos **arts. 6º e 173, §º da Constituição do Estado de Minas Gerais**:

“Art. 6º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE



Parágrafo único - Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuição e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro."

"Art. 173 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º - Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro."

Este princípio tem como pilares a independência e a harmonia, no sentido de que cada Poder tem a sua esfera de atuação preponderante, sem que possa ingressar na esfera de atuação preponderante de outro Poder.

Cada Poder tem a esfera de sua competência exclusiva ou privativa delimitada expressamente pela Constituição Federal.

Essa conclusão está em sintonia com o princípio da simetria, que determina que os Estados e os Municípios sujeitem suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas às normas jurídicas presentes na Constituição Federal, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Observarmos a aplicação do referido princípio nos seguintes dispositivos da Constituição Estadual:

"Art. 66 - São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

III - do Governador do Estado:





f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;"

Tal dispositivo guarda simetria com a seguinte determinação da Magna Carta:

"Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;"

Neste sentido, citamos o seguinte julgado, que afirma a inconstitucionalidade de lei que adentra a competência material do Poder Executivo:

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL QUE TRATA DE MATÉRIA DE NATUREZA ESSENCIALMENTE ADMINISTRATIVA - PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO – INCONSTITUCIONALIDADE - VÍCIO DE INICIATIVA. - Padece de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, Lei Municipal que decorre de projeto de lei de iniciativa do Poder



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

DIRLEG	FL.
UR	26

Legislativo Municipal e que versa sobre questão de natureza essencialmente administrativa, matéria cuja competência é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.”

(TJMG, ADI 1.0000.15.001637-6/000, Rel. Des. Evandro Lopes da Costa Teixeira, d.j. 08/06/2016).

Assim, o disposto no parágrafo único do art. 1º do PL 707/23 não se trata de atividade sujeita a disciplina legislativa.

Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes.

Cabe essencialmente à Administração Pública e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade para tais determinações, sendo questão de atuação administrativa fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

Assim, o dispositivo destacado é verticalmente incompatível com nosso ordenamento constitucional por conter vício de iniciativa ao violar o princípio da separação de poderes.

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Conforme lição do saudoso professor Hely Lopes Meirelles:





*"a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante.*

*(...) todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário.*

*(MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 15ªed. São Paulo, Malheiros, 2006)*

Para promover o saneamento da questão, ao final deste parecer apresentamos uma emenda para alterar o texto do Projeto, a fim de estabelecer normas gerais a serem seguidas em âmbito municipal, que poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo por meio de provisões especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Assim, considerando a emenda apresentada e por não violar a competência dos demais entes federativos, conforme se depreende da leitura dos dispositivos constitucionais em observância ao aspecto relacionado à competência e à iniciativa, bem como por estar de acordo com o conteúdo da Carta Magna e da Constituição Estadual, entendo pela **constitucionalidade** do Projeto de Lei nº 707/2023, **com apresentação de emenda**.



## 1.2) Da Legalidade

Aqui, a legalidade (*stricto sensu*) pressupõe a redução e concordância das proposições legislativas à Lei, fazendo com que sua a produção se dê em acordo com os preceitos e princípios constitucionais, de modo a legitimar os atos da administração pública.

Assim, temos que atos legislativos devem estar em acordo com as normas superiores e ser adequados as mesmas, incluindo-se aí a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte – LOMBH.

Acerca do objeto do PL 707/2023, com a ressalva da questão atinente à constitucionalidade já saneada através da emenda apresentada, temos **que há observância às normas de regência da matéria**, evidenciando assim seu caráter jurídico.

No âmbito federal, citamos a Lei nº 8.080/90 que “*Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências*”:

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.



Considerando a emenda apresentada, cumpre ainda mencionar que o PL 707/2023 não contraria quaisquer das disposições contantes nos arts. 83 a 90 da LOMBH.

Por fim, temos ainda outro aspecto que deve ser considerado na análise da legalidade. A lei também deve apresentar caráter inovador, ou seja, trazer novidade ao mundo jurídico, isto é, ser autorizada a criar regra nova de direito e a estabelecer direitos e obrigações aos indivíduos, sendo esse elemento essencial para definição de lei em seu sentido material.

Tendo em vista tais requisitos, verificamos que o Projeto em análise inova o ordenamento jurídico, trazendo uma iniciativa até então inédita para a atenção à saúde no Município.

Feitas tais considerações, votamos pela **legalidade** do Projeto de Lei nº 707/2023.

### 1.3) Da Regimentalidade

Entende-se por regimentalidade o conjunto de procedimentos e técnicas redacionais específicas para a elaboração dos textos legais, para que tanto o conteúdo quanto a forma da norma gerada expressem a exata e inequívoca vontade do legislador.

Assim, temos que o PL 707/2023 está instruído corretamente e de acordo com o Regimento Interno, haja vista os preceitos insculpidos nos arts. 99, 106 e 107 do referido diploma legal desta Casa Legislativa, não apresentando quaisquer impedimentos regimentais que impeçam o seu normal transcurso no processo legislativo municipal, verificando-se que o mesmo atende os aspectos da clareza, técnica legislativa, estilo parlamentar e não constitui matéria prejudicada.



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

DIRLEG	FL.
<i>VR</i>	30

Com isso, votamos pela **regimentalidade** do Projeto de Lei nº 707/2023.

**2) Conclusão**

Diante do exposto, meu parecer e voto são pela **constitucionalidade**, **legalidade** e **regimentalidade** do Projeto de Lei nº 707/2023, **com apresentação de emenda**.

Belo Horizonte, 06 de outubro de 2023.

JORGE  
LUIZ DOS  
SANTOS:02  
377068731

Assinado de forma digital por  
JORGE LUIZ DOS  
SANTOS:02377068731  
DN: cn=BR, ou=ICP-Brasil, ou=AC  
SOLUTUM Multipia vS,  
c=22882751000111,  
o=Presencial, ou=Certificado  
PPPS, ou=JORGE LUIZ DOS  
SANTOS:02377068731  
Dados: 2023.10.06 17:09:41  
-03'00'

**Vereador Jorge Santos**  
**Relator**

Aprovado o parecer da relatora ou relator	
Plenário	<i>CÂMILA CANAN</i>
Em	<i>10 / 10 / 2023</i>
<i>CT</i> Presidência da reunião	



**COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA**

**EMENDA Nº                      AO PROJETO DE LEI Nº 707/2023  
(SUBSTITUTIVO)**

Institui a Campanha Permanente sobre a prevenção, o diagnóstico e o tratamento da depressão, transtornos de ansiedade e de pânico.

A Câmara Municipal de Belo Horizonte decreta:

Art. 1º - Fica instituída a Campanha Permanente sobre a prevenção, o diagnóstico e o tratamento da depressão, transtornos de ansiedade e de pânico no Município de Belo Horizonte.

Art. 2º - São objetivos da Campanha Permanente sobre a prevenção, o diagnóstico e o tratamento da depressão, transtornos de ansiedade e de pânico:

I - oferecer aos munícipes informações sobre a depressão, o transtorno de ansiedade e do pânico, suas causas, sintomas, meios de prevenção e tratamento;

II - incentivar a busca pelo diagnóstico precoce e tratamento dos pacientes;

III - combater o preconceito e à discriminação contra as pessoas com depressão, transtornos de ansiedade e de pânico;

IV - informar os meios de tratamento disponíveis na rede municipal de saúde do Município de Belo Horizonte;



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

DIRLEG	FL.
<i>OK</i>	<i>38</i>

Art. 2º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Belo Horizonte, 06 de outubro de 2023.

JORGE LUIZ DOS SANTOS:02377068731  
Assinado de forma digital por  
JORGE LUIZ DOS SANTOS:02377068731  
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=AC  
SOLUTI Multipla v5,  
lu=22882751000111,  
o=Presencial, ou=Certificado  
PP-VS, cn=JORGE LUIZ DOS  
SANTOS:02377068731  
Dados: 2023.10.06 17:10:11  
+03'00'

Vereador Jorge Santos  
Relator

AVULSOS DISTRIBUÍDOS
EM <u>10 / 10 / 23</u>
<i>OK-685</i>
Responsável pela distribuição

