



**PARECER EM 1º TURNO SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 741/2023**  
**COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA**  
**VOTO DO RELATOR**

**RELATÓRIO**

Foi apresentado a esta Casa Legislativa, o Projeto de Lei nº 741/2023 de autoria do nobre Vereador Fernando Luiz, que "**Dispõe sobre a inclusão do Curso de Manobras Heimlich, no âmbito do Município de Belo Horizonte, e dá outras providências**".

Nos termos do despacho de recebimento às fls. 9 dos autos da proposição em análise, o Projeto de Lei nº 741/2023 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 741/2023 alvo deste parecer, tem por objetivo instituir em Belo Horizonte o Curso de Manobras Heimlich no Pré-natal das gestantes, a ser promovido em toda a rede Municipal de Saúde.

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



“O presente projeto tem o escopo de instituir a realização de cursos e treinamentos da Manobra de Heimlich na Rede Municipal de Saúde e através dos agentes comunitários de saúde, destinados em especial para gestantes.

A manobra de Heimlich é uma técnica de primeiros socorros utilizada em casos de emergência por asfixia, provocada por um pedaço de comida ou qualquer tipo de corpo estranho que fique entalado nas vias respiratórias, impedindo a pessoa de respirar. Nesta manobra, utilizam-se as mãos para fazer pressão sobre o diafragma da pessoa engasgada, o que provoca uma tosse forçada e que faz com que o objeto seja expulso dos pulmões.

De forma a tornar evidente a necessidade da difusão do conhecimento dos procedimentos necessários para a execução da referida manobra para o maior público possível, para que as lesões decorrentes por obstrução das vias aéreas superiores tenham seus danos mitigados ao máximo.”

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 741/2023.



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 741/2023.

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.

Art. 171 - Ao Município compete legislar:

II - sobre os seguintes assuntos, entre outros, em caráter regulamentar, observadas as peculiaridades dos interesses locais e as normas gerais da União e as suplementares do Estado:

d) proteção à infância, à juventude, à gestante e ao idoso.

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

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.

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 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)

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 nosso)

(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.

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.

Entretanto, temos que algumas disposições do Projeto não podem prosperar por ferir normas constitucionais ao criar obrigações para o Poder Executivo, vejamos:

Art. 1º - (...)

Parágrafo único - A implementação do curso de que trata o *caput* deste artigo é de caráter obrigatório, tratando-se de um importante método pré-hospitalar de desobstrução das vias aéreas superiores por corpo estranho.

Art. 3º - As instituições de saúde pública sediadas no Município de Belo Horizonte terão o prazo máximo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação desta Lei, para implementar o referido curso.

As citadas disposições contrariam o princípio da separação dos poderes, firmado em nossa Constituição Federal:



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.

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 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 Projeto ao impor obrigações e prazos à administração pública, acaba por incorrer em indevida ingerência nesse Poder, implicando na transgressão ao princípio da harmonia, separação e independência dos Poderes conforme preconizado pelas Constituições Federal e Estadual.

Não se tratam, portanto, de atividades sujeita a disciplina legislativa. Assim, o Poder Legislativo não pode através de lei ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo.

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, os dispositivos destacados são verticalmente incompatíveis 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)



Ao final deste parecer, apresentamos emendas para suprimir do texto do Projeto os aspectos inconstitucionais apontados.

No âmbito da análise material da constitucionalidade, verificamos que o Projeto respeita as seguintes disposições atinentes ao tema, destacando-se:

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.

Assim, considerando as emendas apresentadas, 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 741/2023, **com apresentação de emendas**.

## 1.2) Da Legalidade

Aqui, a legalidade (*stricto sensu*) pressupõe a redução e concordância das proposições legislativas à Lei, fazendo com que sua 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 741/2023 - considerando-se as emendas apresentadas - verificamos que há observância às normas de regência da matéria, evidenciando assim seu caráter jurídico.

No âmbito federal, citamos a Lei nº 8.069/90, que “*Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências*”, o ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 8º É assegurado a todas as mulheres o acesso aos programas e às políticas de saúde da mulher e de planejamento reprodutivo e, às gestantes, nutrição adequada, atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério e atendimento pré-natal, perinatal e pós-natal integral no âmbito do Sistema Único de Saúde.

Cumpra ainda mencionar que o PL 741/2023 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 ao trazer uma medida até então inédita no Município de Belo Horizonte.

Feitas tais considerações, votamos pela **legalidade** do Projeto de Lei nº 741/2023, **com apresentação de emendas**.

### 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 741/2023 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.

Com isso, votamos pela **regimentalidade** do Projeto de Lei nº 741/2023.



**2) Conclusão**

Diante do exposto, meu parecer e voto são pela **constitucionalidade**, **legalidade** e **regimentalidade** do Projeto de Lei nº 741/2023, **com apresentação de emendas**.

Belo Horizonte, 23 de outubro de 2023.

JORGE  
LUIZ DOS  
SANTOS:02  
377068731

Assinado de forma digital por  
JORGE LUIZ DOS  
SANTOS:02377068731  
DN: cn=JORGE LUIZ DOS  
SANTOS:02, ou=AC  
SOLUTI Multiple v5,  
ln=22882751000111,  
o=Presencial, ou=Certificado PF  
A3, email=JORGE LUIZ DOS  
SANTOS:02377068731  
Dados: 2023.10.23 15:45:08  
+3'00'

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



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

DIRLEG	FL.
--------	-----

**COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA**

**EMENDA SUPRESSIVA Nº**

**AO PROJETO DE LEI Nº 741/2023**

Suprima-se o parágrafo único do art. 1º do Projeto de Lei 741/2023.

Belo Horizonte, 23 de outubro de 2023.

JORGE  
LUIZ DOS  
SANTOS:02  
377068731

Assinado de forma digital por  
JORGE LUIZ DOS  
SANTOS:02377068731  
DN: cn=RL, o=ICP-Brasil, ou=AC  
SOLUT1 Múltipla vs.  
c=22882751000111,  
ou=Presencial, ou=Certificado  
PE-AM, cn=JORGE LUIZ DOS  
SANTOS:02377068731  
Dados: 2023.10.23 15:45:45  
+03'00'

**Vereador Jorge Santos**

**Relator**







CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

DIRLEG	FL.
--------	-----

**COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA**

**EMENDA SUPRESSIVA Nº**

**AO PROJETO DE LEI Nº 741/2023**

Suprima-se o art. 3º do Projeto de Lei 741/2023.

Belo Horizonte, 23 de outubro de 2023.

JORGE  
LUIZ DOS  
SANTOS:02  
377068731

Assinado de forma digital por JORGE LUIZ  
DOS SANTOS:02377068731  
Data: 2023.10.23 15:06:27 -03'00'  
Id: 20231023150627377068731

**Vereador Jorge Santos**

**Relator**

