



# Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

## COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

**Matéria:** Projeto de Lei Ordinária nº 1548/2024

**Ementa:** DISPÕE SOBRE A TRIAGEM PRECOCE PARA DIAGNÓSTICO DO TRANSTORNO DO ESPECTRO DO AUTISMO (TEA) NAS UNIDADES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA, POR MEIO DA APLICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO MCHAT.

**Autoria** Ronaldo Tannús

**Relatoria** Jair Ferraz

:

### I - RELATÓRIO

A presente propositura de autoria do Vereador Ronaldo Tannús, que DISPÕE SOBRE A TRIAGEM PRECOCE PARA DIAGNÓSTICO DO TRANSTORNO DO ESPECTRO DO AUTISMO (TEA) NAS UNIDADES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA, POR MEIO DA APLICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO MCHAT., tramita neste Poder Legislativo e encontra-se nesta Comissão atendendo as normas estabelecidas no Regimento Interno deste Poder Legislativo, com a finalidade de que seja elaborado parecer sobre a matéria.

É o Relatório.

### II - FUNDAMENTAÇÃO

O parecer é o pronunciamento de comissão, de caráter opinativo, sobre matéria sujeita a seu exame nos termos do artigo 134 do Regimento Interno (Resolução 031/2002).

Nos termos do inciso I do artigo 94 da Resolução supra, cabe às comissões, em razão de sua competência ou da finalidade de sua constituição apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles emitir parecer.

Assim, são atribuições da Comissão de Legislação, Justiça e Redação nos termos do inciso IV do artigo 102 do Regimento Interno, a saber:

Art. 102 - A competência de cada Comissão Permanente decorre da matéria compreendida em sua denominação incumbindo, especificamente:

(...)

**IV - Legislação, Justiça e Redação:**





# Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

- a) aspectos jurídico constitucional, legal e regimental das proposições, para efeito de admissibilidade e tramitação;
- b) adequação de proposições às normas legais e regimentais;
- c) redação final e proposição;
- d) análise de legalidade na publicidade dos atos oficiais;
- e) manifestar-se em recursos previstos neste Regimento. (grifos nossos)

Inicialmente, insta salientar que a manifestação desta Comissão restringe-se à análise dos aspectos de constitucionalidade e legalidade da proposição apresentada, além da observância da técnica legislativa, à luz da legislação vigente, não adentrando, portanto, no mérito da matéria.

A Técnica Legislativa é uma importante área do conhecimento que deve ser levada em consideração pelos legisladores para a feitura dos diplomas normativos. O legislador possui uma tarefa difícil, que é lidar com o destino do ser humano e, por isso, é necessário que tome cuidados antes de propor qualquer lei ou alteração legislativa<sup>1</sup>. Nas palavras de MENDES<sup>2</sup>:

A despeito dos cuidados tomados na feitura da lei (os estudos minudentes, os prognósticos realizados com base em levantamentos cuidadosos, etc.), não há como deixar de caracterizar o seu afazer como uma experiência. Trata-se, porém, da mais difícil das experiências, a "experiência com o destino humano".

[...]

É certo que se faz mister realizar minuciosa investigação no âmbito legislativo, doutrinário e jurisprudencial. Imprescindível revela-se, igualmente, a análise da repercussão econômica, social e política do ato legislativo. Somente a realização dessa complexa pesquisa, que demanda a utilização de conhecimentos interdisciplinares, poderá fornecer elementos seguros para a escolha dos meios adequados para atingir os fins almejados.

Com isso, percebe-se que é necessário meticulosa investigação e estudos sobre diversas áreas do conhecimento (interdisciplinariedade), para que uma proposição possa cumprir sua finalidade de criar um novo diploma normativo apto a influir no destino da humanidade (seja na esfera que for: municipal, estadual ou federal).

1 MENDES, Gilmar. Questões Fundamentais de Técnica Legislativa. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.º 11, setembro/outubro/novembro, 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em 10 ago. 2022.

2 *Idem*.





# Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

Compulsando aos autos, verifica-se que o autor deseja tornar obrigatório o uso do instrumento de triagem MCHAT nas unidades de saúde municipais.

Todavia, não se pode olvidar que já há em âmbito federal lei que alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para facilitar detecção de riscos no desenvolvimento psíquico (Lei Federal nº 13.438/17) de crianças e adolescentes nos primeiros meses de vida. Ademais, para regulamentar esse novel normativo,

houve a padronização dos protocolos de avaliação de riscos ao desenvolvimento psíquico em recém nascidos. A escala M-Chat, que agora foi atualizada, integra esses protocolos desde 2021 e é obrigatória nas consultas pediátricas de acompanhamento realizadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>3</sup>.

Atento às novidades nacionais (inclusive a nova versão da Caderneta da Criança) e à prevenção das crianças e adolescentes do Município de Uberlândia, a Secretaria de Saúde Municipal já promoveu treinamento de servidores para a aplicação do teste MCHAT, objeto deste projeto, desde março do presente ano.

Sendo assim, no que tange à Técnica Legislativa, este projeto não merecer prosperar, visto que vai de encontro ao princípio da necessidade, visto que

Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. **Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar**<sup>4</sup>.

Isto é, já havendo normas legais e infralegais que abordam o objeto da proposição em comento, não há necessidade de uma nova lei para regulamentar uma situação que já está regulamentada pelo Poder Executivo Federal e Municipal, cumprindo seus objetivos e protegendo as crianças e os adolescentes. Com isso, observa-se, ainda que indiretamente, um abuso do poder de legislar que produziria normas cuja finalidade já estão vigorando socialmente.

3 BRASIL, Uberlândia. Prefeitura de Uberlândia. **Saúde promove capacitação técnica sobre rastreio do espectro autista**. Disponível em: <<https://www.uberlandia.mg.gov.br/2022/03/21/saude-promove-capacitacao-tecnica-sobre-rastreio-do-transtorno-do-espectro-autista/>>. Acesso em 10 ago. 2022.

4 MENDES, Gilmar. Questões Fundamentais de Técnica Legislativa. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 11, setembro/outubro/novembro, 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em 10 ago. 2022 (grifo nosso).





# Câmara Municipal de Uberlândia

## Minas Gerais

Por apego ao debate, e caso essa situação fosse superada, ainda assim haveria inconstitucionalidade por vício de iniciativa. Isso porque o assunto trata de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, o que não pode ter guarida desta Comissão.

Com efeito, deve-se considerar, fundamentalmente, que a Constituição Federal consagra a repartição da competência legislativa entre a União, Estados e Municípios, havendo, igualmente, a previsão dessa repartição, em termos horizontais.

Conforme preceituado nos artigos 66, III, “a” a “i”; Constituição Estadual, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que cuidam do orçamento, das questões relativas aos servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis e reforma ou transferência de militares para a inatividade; sobre a criação, estruturação de Secretarias e órgãos da administração pública, e que disponham sobre a criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica.

O Município deve observar como estatuído na Constituição Estadual, os princípios estabelecidos nesta Carta, bem como na Lei Maior Federal. Dessa forma, ao legislador municipal não é concedida liberdade absoluta ou plenitude legislativa, devendo acatar às limitações impostas pela Ordem Constitucional já citada.

A iniciativa para o processo legislativo transposta ao Prefeito Municipal, por força do artigo 28 da Lei Orgânica Municipal, é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal.

**Art. 28** - São matérias de iniciativa privativa do Prefeito:  
[...]

**e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria Municipal e de entidade da Administração Indireta;**  
**f) a criação e organização dos órgãos e serviços da administração pública;**

Esclarece o administrativista Hely Lopes Meirelles, em sua obra “Direito Municipal Brasileiro” (Malheiros Editores, 6ª ed., p. 541) que:

Lei de iniciativa exclusiva do prefeito é aquela em que só a ela cabe o envio do projeto à Câmara. Nesta categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções e empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou





# Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal (...).

No exame da inconstitucionalidade é comum considerá-la quando houver contrariedade direta ou indireta à Constituição, podendo advir: tanto do desrespeito à FORMA PRESCRITA, da inobservância da condição estabelecida, da violação de direitos e garantias individuais, como da FALTA DE COMPETÊNCIA DO ÓRGÃO LEGIFERANTE.

Ainda, interpreta-se como inconstitucionalmente material ou substancial quando o vício está no conteúdo da norma; e formal ou extrínseco, ao se encontrar na produção da norma.

Em sua obra “A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro” (editora RT, 1995, pp. 31/32), Clèmerson Merlin Clève assim preleciona:

A inconstitucionalidade orgânica, decorrente de vício de incompetência do órgão que programa o ato normativo, é uma das hipóteses de inconstitucionalidade formal. Com efeito, diz-se que uma lei é formalmente inconstitucional quando foi elaborada por ÓRGÃO INCOMPETENTE (inconstitucionalidade formal propriamente dita). PODE, ENTÃO, A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RESULTAR DE VÍCIO DE ELABORAÇÃO OU DE INCOMPETÊNCIA (...).

No caso, o projeto de lei estabelece obrigações ao Poder Executivo de realizar o exame MCHAT pelas unidades de saúde local, além de capacitar seus funcionários para aplicação e direcionamentos pós-triagem.

Importante lembrar, conforme já proclamou esse Egrégio Tribunal:

Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito (ADI n. 53.583-0, Rel. Des. Fonseca Tavares).

E nesta linha, verificando a inconstitucionalidade por ruptura do princípio da separação de poderes, o Egrégio Tribunal de Justiça vem declarando a inconstitucionalidade de leis similares (ADI 117.556-0/5-00, Rel. Des. Canguçu de





# Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

Almeida, v.u., 02-02-2006; ADI 124.857-0/5-00, Rel. Des. Reis Kuntz, v.u., 19-04-2006; ADI 126.596-0/8-00, Rel. Des. Jarbas Mazzoni, v.u., 12-12-2007; ADI 127.526-0/7-00, Rel. Des. Renato Nalini, v.u., 01-08-2007; ADI 132.624-0/6-00, Rel. Des. Mohamed Amaro, m.v., 24-10-2007; ADI 142.130-0/0-00, Rel. Des. Ivan Sartori, 07-05-2008).<sup>5</sup>

Medidas administrativas apenas podem ser indicadas pelo Legislativo ao Executivo tão-somente a título de colaboração.

Não bastasse o acima disposto, a concretização do objeto implica em gastos, o que, em tese, exige que a propositura seja instruída com o estudo de impacto orçamentário-financeiro, em face do que dispõe os artigos 16 e 17 da Lei 101 /2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal, e artigo 28 da Lei Orgânica do Município, o que não verificamos no presente caso. Essa situação não foi devidamente demonstrada pois o projeto propõe a capacitação dos funcionários e servidores do Poder Executivo.

Insta Registrar que em 2022 o Nobre Vereador apresentou a esta Casa do Projeto de Lei nº 883/22 (Proc. n. 01335/22) com o mesmo teor e o Parecer foi contrário e arquivado em 06.09.2022.

Diante de todo exposto, a proposta contém vício referente à Técnica Legislativa, visto que o Poder Executivo Municipal já está colocando em prática o teste de triagem MCHAT em âmbito dos serviços de saúde locais, o que torna a proposição inócua e contrária aos princípios da necessidade e da proporcionalidade.

Ademais, verifica-se o vício de iniciativa, por dispor sobre as atribuições de órgão público municipal, invadindo a competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Mais uma vez ressalta-se que nenhum parecer tem a primazia da verdade absoluta, pois trazem em cada linha aquilo que estudam sobre a questão analisada, para ao final opinarem pela legalidade e constitucionalidade ou o contrário em cada propositura.

Os pareceres não devem encerrar a questão, pois o direito não é uma ciência exata, e deve se respeitar as correntes de entendimentos sobre uma tese ou outra que se encontra no bojo de cada projeto analisado.

Nesse sentido, há que sempre ser considerado como de natureza opinativa e que não vinculante, os pareceres da Comissão, pois a convicção dos membros desta Casa é assegurada pela soberania do Plenário.

5 [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria\\_Juridica/Controle\\_Constitucionalidade/ADIns\\_3\\_Pareceres/ADIN-17326308\\_16-03-09.htm](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/ADIns_3_Pareceres/ADIN-17326308_16-03-09.htm)





# Câmara Municipal de Uberlândia

## Minas Gerais

Este é o Parecer, s.m.j.

### III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, do ponto de vista dos aspectos jurídico constitucional, legal e regimental da proposição, para efeito de admissibilidade e tramitação, **conclui-se pela rejeição da tramitação da matéria** em análise.

Sala das Comissões, 01 de abril de 2024

**Jair Ferraz**  
Relator

