



PARECER JURÍDICO
PROCURADORIA JURÍDICA

EMENTA: Projeto de Lei Ordinária nº 35/2026 que – “Dispõe sobre a aplicação do questionário M-CHAT (Modified Checklist for Autism in Toddlers) para rastreamento de sinais precoces do Transtorno do Espectro Autista (TEA) nas unidades públicas de saúde do Município de Leme e dá outras providências. Projeto de lei de iniciativa parlamentar. Saúde pública. Primeira infância. Rastreamento precoce de sinais do Transtorno do Espectro Autista (TEA). Instituição de diretriz normativa para aplicação do questionário M-CHAT na rede municipal de saúde. Competência legislativa municipal em matéria de interesse local e suplementação das normas gerais do SUS. Separação dos Poderes. Iniciativa parlamentar admissível quando a norma fixa política pública em nível geral sem criação de cargos, sem reorganização administrativa e sem imposição de estrutura nova. Necessidade de ressalva quanto aos dispositivos que individualizam atribuições administrativas da Secretaria Municipal de Saúde. Jurisprudência do STF, STJ e TJSP. Constitucionalidade parcial com recomendação de ajuste redacional.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa parlamentar que **institui, no Município de Leme, a aplicação do questionário M-CHAT como instrumento de triagem para rastreamento precoce de sinais do Transtorno do Espectro Autista – TEA nas unidades públicas municipais de saúde.**

A proposição estabelece:

- aplicação preferencial do instrumento em consultas de puericultura, acompanhamento do desenvolvimento infantil e atendimentos de rotina da atenção primária;
- priorização da faixa etária entre 16 e 30 meses;



- encaminhamento dos casos indicativos para avaliação multiprofissional;
- atribuições dirigidas à Secretaria Municipal de Saúde;
- execução com estrutura já existente da rede municipal.

A justificativa legislativa vincula a proposta à necessidade de diagnóstico precoce e intervenção oportuna na infância.

É o breve relato. Opino.

Ab initio, cumpre observar que não compete a Procuradoria Jurídica desta Casa examinar os critérios de conveniência e de oportunidade nos projetos apresentados, a análise está restrita aos aspectos de legalidade e de técnica legislativa de todas as proposições, para efeito de admissibilidade e tramitação.

Entendo que o objeto legislativo se insere no campo da competência municipal, porque trata de política pública vinculada à atenção básica em saúde, primeira infância e proteção integral da criança.

A Constituição Federal atribui competência comum aos entes federativos para cuidar da saúde pública e da assistência às pessoas com deficiência.

No plano legislativo, ao Município cabe suplementar normas gerais federais e estaduais sempre que a disciplina normativa possua incidência local.

A proposta dialoga diretamente com a política pública de atenção básica do SUS, pois o M-CHAT é instrumento de triagem e não de diagnóstico definitivo.

A doutrina administrativista reconhece que normas municipais podem estabelecer diretrizes locais de concretização de direitos sociais quando não contrariem a organização sistêmica nacional.



Maria Sylvia Zanella Di Pietro assinala que a juridicidade administrativa contemporânea autoriza atuação normativa local orientada à concretização de direitos fundamentais sociais, especialmente em saúde preventiva.

Assim, sob o prisma material, a competência legislativa está presente.

Logo, não há vício material de competência.

O ponto juridicamente sensível está na iniciativa.

A jurisprudência constitucional consolidou distinção entre:

- lei parlamentar que fixa diretriz geral de política pública;
- lei parlamentar que invade organização administrativa.
-

O **Supremo Tribunal Federal**, no **ARE 878.911/RJ (Tema 917 da repercussão geral)**, firmou entendimento segundo o qual:

“não usurpa competência privativa do Executivo a lei parlamentar que institui política pública sem reorganizar a Administração.”

Essa orientação tem sido reiteradamente aplicada em matéria municipal.

O projeto em exame contém elementos que favorecem sua constitucionalidade:

- não cria cargos;
- não cria novos órgãos;
- não institui despesa estrutural autônoma;
- utiliza rede já existente.

O art. 5º reforça expressamente que a execução observará a estrutura já existente da rede municipal de saúde.



Esse ponto é juridicamente relevante porque reduz a incidência de vício formal.

Entretanto, há dispositivo que exige cautela: o art. 4º enumera atribuições diretamente à Secretaria Municipal de Saúde, inclusive definição de protocolos técnicos, organização de fluxos e integração de resultados.

Quando o legislador parlamentar passa da diretriz para a disciplina interna de execução, surge risco de interferência na reserva administrativa.

Daí decorre que a constitucionalidade depende de depuração redacional desse ponto.

Além do Tema 917, a orientação do STF em políticas públicas locais revela duas linhas firmes:

a) constitucionalidade quando há norma geral

No **RE 626.946/SP**, o Supremo admitiu iniciativa parlamentar em matéria organizacional do Poder Legislativo quando ausente invasão de esfera reservada.

A lógica aplicada ao caso municipal é a mesma: o critério decisivo não é o tema em si, mas o grau de interferência administrativa.

b) inconstitucionalidade quando há ingerência operacional

No **ADI 6102**, o Tribunal reafirmou que a iniciativa parlamentar encontra limite quando cria dever administrativo interno específico.

Por isso, o núcleo constitucional do presente projeto deve permanecer:

- na instituição da triagem;
- na autorização normativa geral;
- sem detalhamento obrigatório da execução administrativa.



O Tribunal de Justiça de São Paulo vem aplicando de forma constante o Tema 917.

Precedente particularmente útil:

TJSP – ADI 2029492-37.2022.8.26.0000

O Órgão Especial assentou que:

norma parlamentar municipal é válida quando não versa sobre estrutura ou organização de órgãos do Executivo e apenas institui política pública de alcance geral.

No mesmo sentido, o Tribunal tem declarado inconstitucionais leis parlamentares quando há detalhamento executivo.

Também merece referência:

TJSP – ADI 2263771-07.2018.8.26.0000

Nesse julgamento, o Tribunal invalidou lei parlamentar que alterava conteúdo pedagógico e impunha obrigações diretas à Secretaria de Educação, justamente por invadir gestão administrativa.

A analogia aqui é útil:

- instituir triagem: admissível;
- impor protocolo interno obrigatório detalhado: risco de inconstitucionalidade.

Embora o STJ não examine controle abstrato municipal com a mesma frequência do STF, sua jurisprudência é robusta quanto ao dever de concretização da saúde infantil e da detecção precoce de condições neurodesenvolvimentais.

A Corte Superior consolidou entendimento de que:

o direito à saúde possui eficácia imediata e exige atuação pública proporcional na infância.

Em múltiplos precedentes envolvendo fornecimento de tratamento especializado a crianças com TEA, o STJ reconhece prioridade reforçada de proteção.



Esse pano jurisprudencial fortalece materialmente o projeto, pois a triagem precoce é medida preventiva compatível com a lógica do SUS.

A objeção principal é evidente: sustentar que o Parlamento não pode disciplinar procedimentos de triagem em unidades de saúde.

Essa objeção procede apenas em parte.

O ponto decisivo está em distinguir:

admissível:

- instituir a política pública;
- autorizar o uso do instrumento;
- definir finalidade pública;

problemático;

- impor protocolo técnico fechado;
- distribuir atribuições internas à Secretaria;
- vincular operacionalização administrativa detalhada.

No projeto, os arts. 1º, 2º, 3º, 5º, 6º e 7º permanecem dentro do campo constitucional.

Já o art. 4º merece ajuste para evitar individualização de deveres administrativos.

Assim recomenda-se:

Sugestão de redação substitutiva do art. 4º

Substituir:

“Compete à Secretaria Municipal de Saúde...”

por:

“A execução desta Lei observará os protocolos técnicos definidos pelo Poder Executivo, no âmbito da rede municipal de saúde.”

Portanto, a objeção é superável mediante emenda saneadora.



Ante o exposto, por se tratar de um **parecer opinativo**, ou seja, **tem caráter técnico-opinativo** que **não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação**, conforme manifestação do Pretório Excelso¹ e, baseado nos elementos formais conclui-se que:

- a) o reconhecimento da **constitucionalidade material da proposição**, por se tratar de política pública de saúde preventiva compatível com a CF/88;
- b) o reconhecimento de que **a iniciativa parlamentar é admissível em seu núcleo normativo**, à luz do Tema 917 do STF;
- c) a preservação do art. 5º, por reforçar a execução com estrutura já existente;
- d) a tramitação perante a Comissão de Constituição, Justiça e Redação com ressalva formal para promover a **emenda redacional ao art. 4º**, a fim de afastar risco de invasão da reserva administrativa.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sala da Assessoria “Dr. Waldir José Baccarin” em 26 de março de 2.026.

Paulo Augusto Hildebrand
PROCURADOR JURÍDICO

¹ “O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.