

PARECER Nº 915/2024

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 19.107/2024

Autoria: Vereador Demilson Nogueira

Assunto: Projeto de Lei que: “*Classifica o Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH) e os Transtornos Hiperclínicos (CID 10-F90) como deficiência conforme previsto no § 2º do art. 2º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) e dispõe sobre a obrigatoriedade de oferta de diagnóstico, atendimento especializado e fornecimento de medicamentos gratuitos pelo Sistema Único de Saúde para tratamento do Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH) e os Transtornos Hiperclínicos (CID 10-F90).*”

I - RELATÓRIO

Pretende o Vereador responsável pela autoria e propositura deste projeto (fls. 03/08):

“O projeto de lei apresentado visa garantir a atenção e cuidado, além da garantia de tratamento adequado, universal e ininterrupto para os indivíduos diagnosticados com Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH) e Transtornos Hiperclínicos (CID 10-F90). Ambos os termos são utilizados para a mesma condição, conforme a referência do sistema classificatório utilizado. O DSM (Manual Diagnóstico e Estatístico dos Transtornos Mentais), sistema classificatório mais reconhecido mundialmente para transtornos mentais, da Academia Americana de Psiquiatria, que teve sua 5ª edição publicada em 2013, define o TDAH como um padrão persistente de desatenção e/ou hiperatividade-impulsividade que interfere no funcionamento ou desenvolvimento, com clara evidência de que os sintomas interferem, ou reduzem a qualidade, do desempenho acadêmico, funcionamento social ou ocupacional. No Brasil, utilizamos mais frequentemente o sistema classificatório de doenças a Classificação Internacional de Doenças (CID-10), que traz outra



nomenclatura para o mesmo transtorno: Transtornos Hiperkinéticos (F90), grupo de transtornos caracterizados por início precoce (habitualmente durante os cinco primeiros anos de vida), falta de perseverança nas atividades que exigem um envolvimento cognitivo, e uma tendência a passar de uma atividade a outra sem acabar nenhuma, associadas a uma atividade global desorganizada, incoordenada e excessiva. Estes transtornos se acompanham frequentemente de um déficit cognitivo e de um retardo específico do desenvolvimento da motricidade e da linguagem. As complicações secundárias incluem um comportamento dissocial e uma perda de autoestima. [...]

Diante do exposto, considerando que o tema em tela repercute numa melhor condição de vida, igualdade de direitos e oportunidades aos indivíduos com Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH) e Transtornos Hiperkinéticos (CID 10-F90), e ao resgate da dívida histórica que o Município tem com esses cidadãos que não conseguem amparo legal para os tratamentos recomendados pela própria autoridade sanitária, peço aos nobres pares a aprovação dessa meritória proposição legislativa.”

Porém, o citado processo **não está instruído** com qualquer estudo de viabilidade técnica, de perfil administrativo, pesquisas quantitativas, estudo de impacto econômico, financeiro, orçamentário etc.

Não há, em seu conteúdo, sequer as diretrizes, portarias e regulamentações do Sistema Único de Saúde (SUS), e demais órgãos públicos competentes que dispõem sobre a temática.

Não consta no presente projeto nenhuma documentação Técnica e/ou Científica!

É a síntese do necessário.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A pretensa norma versa sobre a sensível área da saúde, objetivando a **classificação do Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade e do Transtorno Hiperkinético (CID10-F90) como deficiência, para todos os efeitos legais** (art. 1º).

O **SUS** é um sistema tripartite pelo seu desenho definido na Constituição Federal e suas diretrizes são definidas em âmbito nacional pelo Ministério da Saúde, devendo os serviços normatizados nesse nível ser prestados para toda a sociedade.

Vejamos a **CF/88**:



“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:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

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

III - participação da comunidade.

§ 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. [\(Parágrafo único renumerado para § 1º pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

(...)

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;

II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

(...)

Pelo exposto fica claro que a proteção à saúde está no escopo do ente municipal, é, também, de sua competência como integrante do sistema tripartite atuar na prestação das ações e serviços de saúde.

Entretanto, sendo o Sistema Único uma engenharia jurídica de diretriz única e hierarquizada, é necessário observar, sempre, quais as regras que estão estabelecidas pela União, por meio do Ministério da Saúde, antes que qualquer norma local venha a



ser editada.

Isto porque a esfera de competência legislativa do Município, havendo norma federal e, em caso de competência concorrente, está restrita a parte de complementação de lacunas.

Neste sentido define **o art. 30 da Constituição Federal:**

*“Art. 30. **Compete aos Municípios:***

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Desta forma, a proposta legislativa ora em análise **padece de inconstitucionalidade por não observar o inciso II do artigo 30 da Constituição Federal**, em desconsideração ao fato de que as normas federais editadas por órgãos competentes já disciplinaram na esfera legal o objeto da proposta do parlamentar.

Outra questão importante, além da citada acima, tem a ver com a competência legislativa relativa ao vício de iniciativa.

No caso em apreço pode-se inferir pela legislação acima citada que uma vez legislada cabe apenas a gestão executiva para **efetivar a prestação do serviço de saúde** em comento.

E quaisquer outras normas infralegais necessárias a dar efetividade estão sob égide do gestor do SUS.

Portanto, **tal normatização por medida legislativa, além de todas as questões alhures abordadas ainda representa um vício de iniciativa por invasão da competência do Poder Executivo, exercida no caso concreto pelo gestor.**

A proposta fere o art. 2º da Constituição Federal que dispõe sobre a separação dos Poderes que, na parte legislativa se traduz no art. 61 da CF, 195, Parágrafo único da Constituição do Estado e no art. 27 da LOM.

As atribuições de órgãos do Poder Executivo são medidas legislativas cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Caso aprovada, além de inócua, a proposta padeceria de duplo vício de constitucionalidade.

Quanto a este último, importa ressaltar que a ***lei municipal que invade a competência atribuída ao Prefeito por Lei Orgânica viola o princípio constitucional da separação de poderes***, já que a **administração de Serviços Públicos de Saúde no Município é de competência do Poder Executivo Local (Arts. 2º, 3º e 4º, do presente projeto de lei)**!

A própria **Lei Orgânica do Município** é bem clara neste sentido, ao determinar em seu **artigo 41 as competências administrativas do Chefe do Poder Executivo**, vejamos:

“Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:



*I - a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;
(...)*

VI - expedir decretos, portarias e outros atos administrativos;

VII - permitir ou autorizar o uso de bens municipais, por terceiros;

VIII - permitir ou autorizar a execução de serviços por terceiros;

XXXV – dispor, mediante Decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração municipal,
*quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de
órgãos públicos;*

(destaque nosso).

Ademais, a Lei Orgânica é clara ao demonstrar **a iniciativa legislativa exclusiva do Prefeito** para tratar de criação e/ou extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública:

Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional e sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 11, de 24 de abril de 2003)

IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 11, de 24 de abril de 2003)

Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista nos



projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.

Na **jurisprudência é pacífico o entendimento** que considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal, como norma geral, aplicável a todos os entes administrativos políticos, conforme entendimento dominante do judiciário nacional.

Tanto é assim, que várias leis com conteúdo semelhante acabam por serem invalidadas pelo fato de ***invadirem a competência do Executivo Municipal ou outros Entes***. Vejamos a decisão lapidar do Egrégio **Tribunal de Justiça de São Paulo – TJSP, sobre matéria semelhante:**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 13.945, de 27 de setembro de 2021, do **Município de São José do Rio Preto**, de **iniciativa parlamentar com integral veto do Prefeito**, que cria a 'obrigatoriedade de escolas públicas e privadas disponibilizarem cadeiras em locais determinados nas salas de aula aos portadores de **Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade – TDAH**' - **Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes**, bem como da competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre Educação – SISTEMA DE ENSINO – Projeto apresentado por parlamentar direcionado a obrigar os gestores escolares a implementarem organização do ambiente de sala de aula para potencializar o aprendizado de portadores de TDAH – **Nítida invasão da autonomia dos estabelecimentos educacionais para implemento do projeto didático-pedagógico de acolhimento de alunos com o referido transtorno**, além de usurpar competência da União e dos Estados para disciplinar a matéria que não é de interesse somente local (artigos 209, inciso I e 211 da CF/88; 239 e 248 da CE/89)– Superveniência, ainda, da Lei Federal nº 14.254, de 30 de novembro de 2021, que estabelece o programa nacional de acompanhamento integral de educandos portadores de TDAH, com fixação de diretrizes gerais que limitam a atuação suplementar dos Municípios no que couber (artigo 30, incisos I e II, da CF/88) – **Necessidade de infraestrutura permanente multidisciplinar que adentra na organização das Secretarias de Educação e Saúde do Município**, afastando a aplicação do precedente do Tema 917, em repercussão geral, do S.T .F. - Inconstitucionalidade verificada por ofensa aos artigos 5º; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a'; e 144 da



Constituição Estadual – Precedentes deste Órgão Especial – **Ação julgada procedente.**

(**TJ-SP - ADI**: 22331009320218260000 SP 2233100-93.2021.8.26.0000, Relator: Jacob Valente, Data de Julgamento: 20/04/2022, **Órgão Especial**, Data de Publicação: 29/04/2022)

Nesta esteira, ainda temos que **os Artigos 2º; 3º; e 4º - criam verdadeira atribuições e/ou competências para o Gestor Municipal!**

Tudo em **contrariedade à nossa Constituição do Estado de Mato Grosso**, vejamos a lei maior do estado:

Art. 195 O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

Parágrafo único São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - matéria orçamentária e tributária;

II - servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal;

IV - criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Pública direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração.

Ademais, **não cabe ao legislador municipal, que não possui conhecimento científico e/ou técnico, classificar transtorno como deficiência em todos os seus efeitos legais – observar Art. 1º do projeto de lei.**

2. REGIMENTALIDADE.

O Projeto atende as exigências regimentais. Considerando que houve a suspensão de



tramitação em razão de que a autora era suplente e reassumiu o cargo de Vereadora em caráter definitivo, a processo deve sofrer migração para o sistema eletrônico após a conclusão de tramitação no âmbito das Comissões.

3. REDAÇÃO.

O projeto **não atende** as exigências a respeito da redação estabelecidas na **Lei Complementar 95**, de 26 de fevereiro de 1998; alterada pela Lei Complementar 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da **Constituição Federal**, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Não é necessário utilizar hífen para separar o artigo e texto da lei.

O Art. 5º possui erro de técnica legislativa, pois não pode estabelecer prazo expresso e obrigatório para o Poder Executivo regulamentar a lei. Isso fere o Princípio da Separação dos Poderes.

4. CONCLUSÃO.

Por todo o exposto conclui-se que:

O projeto **viola o princípio constitucional da separação dos Poderes previsto nos Arts. 2º e 61 da Constituição Federal, 27 da Lei Orgânica e 195 da Constituição Estadual** que dispõem sobre a **iniciativa exclusiva do Poder Executivo**.

Pelos motivos expostos, o parecer é pela rejeição da matéria.

5. VOTO.

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 18 de setembro de 2024



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 390035003500380031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Rodrigo Arruda e Sá (Câmara Digital)** em 19/09/2024 12:33

Checksum: **F84931A14E4393C2D8089456C139C7BEBD55FB607D899FA31543238A933C2F9A**

