

OF.GAB nº 783/2025

Niterói, 18 de julho de 2025

**Ao Excelentíssimo Sr. Vereador
Milton Carlos da Silva Lopes – Cal
Presidente da Câmara Municipal de Niterói**

Senhor Presidente,

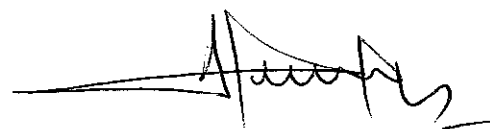
Cumprimentando-o, encaminho o **Projeto de Lei nº 132/2025**, que **“INSTITUI DIREITOS MULTIDISCIPLINARES À SAÚDE PARA A PROTEÇÃO DA PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

Ao restituir a via do Autógrafo, comunico a Vossa Excelência que **VETEI INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei pelas razões em anexo.

Atenciosamente,

RODRIGO NEVES Assinado de forma digital por
RODRIGO NEVES
BARRETO:07290623 BARRETO:07290623762
762 Dados: 2025.07.19 13:18:53
-03'00'

**Rodrigo Neves
Prefeito de Niterói**

Recebido em 21/07/25


RAZÕES DE VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 132/2025

Vejo-me instado a vetar integralmente o Projeto de Lei nº 132/2025 aprovado por essa Egrégia Casa Legislativa, que **“INSTITUI DIREITOS MULTIDISCIPLINARES À SAÚDE PARA A PROTEÇÃO DA PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

De plano, necessário destacar o louvável mérito da proposta, voltada à proteção de pessoa com Transtorno do Espectro Autista (TEA). A norma de iniciativa parlamentar reconhecidamente tenta promover o direito à saúde e a melhoria da qualidade de pessoas com TEA. Contudo, não obstante os elevados valores promovidos pelo Projeto de Lei, é imprescindível observar que todo projeto de lei deve respeitar os requisitos constitucionais e legais aplicáveis, sob pena de comprometimento de sua juridicidade. Nesse sentido, a Procuradoria Geral do Município de Niterói me orientou pelo veto integral do PL.

Antes da análise jurídica do Projeto de Lei, é oportuno esclarecer que o veto integral à proposição não se configura como negação de direitos das pessoas com TEA, tampouco representa desconsideração quanto à relevância do tema. Ao contrário, o Município de Niterói já dispõe de arcabouço legal próprio voltado à proteção dessa população, a exemplo da Lei Municipal nº 3.636, de 22 de setembro de 2021, que institui a Política Municipal de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. Tal legislação estabelece diretrizes abrangentes para a promoção, garantia e proteção dos direitos desse grupo, evidenciando o comprometimento da Administração Pública com a inclusão, o acolhimento e a dignidade das pessoas com TEA.

Destaco ainda que o tema não é alheio às prioridades da gestão municipal. Ao contrário, tão logo assumimos o governo tomamos como prioridade a inclusão das mãos atípicas no Programa Moeda Social Arariboia e estão em curso outras iniciativas voltadas à ampliação do acesso a políticas públicas específicas, com ênfase na inclusão social e na garantia de direitos.

Atualmente, o município encontra-se em **processo de implementação do Centro de Avaliação e Inclusão Social e equipe de avaliação territorial para a População com Transtorno do Espectro Autista (Projeto CAIS)** que se apresenta como uma resposta

concreta, estruturada e ética à crescente demanda por serviços voltados às pessoas com TEA no município. A iniciativa está em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Saúde Mental, da Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência e da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), reafirmando o compromisso de Niterói com uma cidade mais justa, inclusiva e cidadã.

Este projeto visa a articulação entre os diferentes níveis de atenção – primária, secundária e terciária – dentro da lógica da Rede de Atenção à Saúde (RAS), com foco na descentralização, territorialização do cuidado e fortalecimento das ações intersetoriais. Entre suas principais diretrizes estão:

Implantação de equipes multiprofissionais especializadas nas Policlínicas Regionais (PRSA, PRLB e PRB), ampliando a capacidade resolutiva do cuidado especializado no território e promovendo a equidade no acesso;

Reestruturação e qualificação do Centro de Atenção Psicossocial Infantil Monteiro Lobato, referência em atenção terciária, visando reduzir a sobrecarga e oferecer atendimento adequado a casos de maior complexidade;

Formação continuada das equipes, visando a qualificação técnica e a padronização das práticas clínicas assistenciais conforme as diretrizes nacionais de atenção à saúde da pessoa com deficiência e saúde mental;

Implantação de protocolos clínico-assistenciais e mecanismos de monitoramento e avaliação sistemática, para garantir a efetividade, a qualidade e a uniformidade das intervenções.

Além do atendimento em saúde, o projeto dialoga com as políticas públicas de inclusão e educação, reconhecendo o TEA como uma condição que demanda um cuidado integral e compartilhado entre diferentes setores. Essa abordagem reforça a importância da intersetorialidade e multidisciplinaridade e da participação ativa das famílias no processo terapêutico e de inclusão social. No projeto serão incorporadas algumas sugestões da vereadora.

Feita essa primeira consideração, passo aos motivos pelos quais me vejo obrigado a vetar integralmente o projeto, conforme apontado pela Procuradoria Geral do Município.

Sob o ponto de vista federativo, a proposta está em conformidade com as atribuições constitucionais municipais, tendo em vista se tratar de norma de predominante interesse local, norma que suplementa legislação federal e estadual e norma que dispõe sobre serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, inciso I, II e VII da CF) e que tangencia temáticas de proteção à saúde e proteção e integração das pessoas portadoras de deficiência, matérias de competência comum entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, inciso XII e XIV da CF). A lei não padece, portanto, de vício de inconstitucionalidade orgânica.

A proposta, contudo, padece de vício de iniciativa. Explica-se.

Com relação à iniciativa legislativa, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem entendimento consolidado que a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo está restrita a tratar de regime jurídico de servidores públicos, atribuição dos órgãos ou estrutura da Administração Pública:

“Tema 917 - “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, **não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos** (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e e, da Constituição Federal)”

No caso em tela, o projeto de lei prevê o direito de atendimento da pessoa com TEA a diversas especialistas, descritas nos incisos do art. 2º. Vejamos:

I- médico, neurológico, neuropediatria, psiquiátrico, psiquiatria infantil, gastroenterologista, pediátrico e clínico com formação em atendimento em autista e geneticista;

II- terapêutico, pedagógico, psicológico, fonoaudiólogo, nutricional, terapêutico ocupacional, psicomotricista, fisioterapêutico e musicoterapia;

III- enfermagem, atendimento odontológico e de serviço social;

IV- diagnóstico precoce e atendimentos terapêuticos comportamentais;

V - práticas integrativas complementares.”

Cumprido perquirir, então, se essa lei de iniciativa parlamentar, ao instituir as políticas públicas de saúde direcionadas a pessoas com TEA em âmbito municipal, fere alguma das atribuições do Poder Executivo.

Decerto, da análise do conteúdo da lei, é possível afirmar que a lei não trata da estrutura de órgãos públicos nem dispõe sobre o regime jurídico de servidores públicos. Por outro lado, ao dispor sobre as formas de atendimento que deverão ser providas pelo Poder Público, a conclusão tende a ser diferente.

Isso porque, dentre as especialidades previstas pela lei, algumas delas certamente já são ofertadas em âmbito municipal, como psiquiatra, pediatra, atendimento odontológico, serviço social, entre outros. Por outro lado, a previsão legislativa, de iniciativa parlamentar, de que o paciente com TEA terá direito a "clínico com formação em atendimento em autista", "geneticista", "musicoterapia" e a "práticas integrativas complementares", por outro lado, tem o potencial de conferir atribuições a órgãos do Poder Executivo.

Isso porque, acaso confirmado que o Município não presta atualmente pelo menos um desses atendimentos que a minuta sob análise pretende instituir, estará o projeto de lei de iniciativa parlamentar instituindo uma atribuição para o Poder Executivo Municipal, que terá a obrigação de contratar o profissional de saúde qualificado a fim de prestar a política pública na forma determinada pela lei.

Ocorre que, conforme já afirmado, não pode lei de iniciativa parlamentar conferir atribuições aos órgãos do Executivo, mormente obrigações que podem gerar mais despesas, inclusive no que tange às despesas com pessoal.

Ressalta-se que esse entendimento é consentâneo com a atual jurisprudência do STF, importando, nesse contexto, exercer breve distinção ("*distinguish*") com relação a um recente julgado, a ADI 5758.

Nesse caso, o STF julgou constitucional norma de origem parlamentar (Lei Estadual nº 17.110/17, do Estado de Santa Catarina) que estabeleceu política pública de saúde. Especificamente, a lei estabeleceu o direito de que os portadores de diabetes tipo 1 e tipo 2 teriam de receber gratuitamente análogos de insulina para o tratamento necessário à sua condição pelo Sistema Único de Saúde (SUS) de Santa Catarina.

O vício de iniciativa foi afastado, nos termos do voto do relator:

“Não me parece, portanto, que o diploma estadual inquinado deva, necessariamente, decorrer de projeto de autoria do Governador apenas por tangenciar atribuições que são próprias do Poder Executivo.

Na espécie, nada obstante a legislação questionada estabeleça política pública a exigir atuação do poder público, não foi criado órgão, tampouco disciplinada a organização e o funcionamento da Administração Pública.

As atribuições previstas na legislação - relativas a fornecimento de análogos de insulina pelo Sistema Único de Saúde no âmbito territorial do Estado de Santa Catarina - são encargos da Administração Pública que decorrem dos comandos constitucionais versados nos arts. 23, II; 196; e 198.

Mais: a política pública instituída pelo Poder Legislativo observa os critérios de preponderância do interesse local - respeito aos limites territoriais e vedação da proteção insuficiente.” (grifo nosso)

Ocorre que, quanto ao projeto de lei ora analisado, não se pode afirmar que apenas “tangencia atribuições que são próprias do Executivo”; na verdade, a lei determina que o Poder Executivo deverá prover atendimentos de saúde especializados. E mais: sem sequer saber se o Poder Executivo tem em seus quadros profissionais capacitados nesse sentido, de forma a constituir nova atribuição aos órgãos de saúde municipais.

Nesse contexto, não se deve confundir a determinação de fornecimento de um tipo de medicamento, tratada pela Lei Estadual nº 17.110/17, com a determinação de que os órgãos públicos de saúde municipais provejam atendimentos especializados de diversas categorias para as pessoas com TEA. No primeiro, não se atribui uma atribuição a nenhum órgão público, já na segunda, entende-se que sim.

Tais conclusões também estão de acordo com o entendimento administrativo adotado no âmbito da Procuradoria- Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ). Trata-se do Parecer PGE/PG-17 nº25/2025-FDCB, de 23/05/2025, de autoria do Procurador do Estado Felipe Derbli, devidamente aprovado pelo Subprocurador-Geral do Estado Joaquim Pedro Rohr, nos autos do P.A. SEI-150001/006207/2025.

Nesse contexto, o projeto de lei ora analisado não se limita a estabelecer diretrizes gerais de políticas públicas a pacientes com TEA, mas sim, prevê a eles o verdadeiro direito de ter um tratamento multidisciplinar com diversas especialidades.

Não há, acompanhando o projeto de lei ou em sua justificativa, qualquer comprovação que a Administração Pública Municipal será capaz de absorver a competência de prover todos esses tratamentos a pessoas diagnosticadas com TEA, com grande potencial de exigir que o Poder Executivo municipal absorva novas atribuições relativas à saúde.

Ressalta-se que a competência comum de prover o direito à saúde atribuída aos entes federativos pela Constituição Federal não significa que, por iniciativa parlamentar e sem qualquer estudo prévio, qualquer ente federativo poderá ser compelido a assumir obrigações relativas a prestações de saúde, independentemente das suas capacidades institucionais. Tal conclusão seria decerto equivocada e em desacordo com a complexa repartição de responsabilidades entre os entes estabelecida no âmbito do SUS.

Desta feita, o entendimento administrativo fixado pela Procuradoria-Geral do Estado apenas corrobora as razões já expostas, sendo inconstitucional projeto de lei de origem parlamentar que prevê políticas públicas de saúde que imponham ao Poder Executivo novas atribuições.

Esse entendimento é também acolhido pela jurisprudência pátria. Veja-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POLÍTICA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO INTEGRADO A PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA - TEA. INICIATIVA LEGISLATIVA, VICIO FORMAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA RESERVADA. CHEFE DO EXECUTIVO. É inconstitucional a Lei nº 5.403/23 do Município de Canguçu de iniciativa da Câmara Municipal que instituiu a Política Municipal de Atendimento Integrado à Pessoa com Transtorno do Espectro Autista - TEA, porquanto atribui novas tarefas às Secretarias Municipais de Saúde, Assistência Social e Direitos Humanos e de Educação, Esportes e Cultura, determina a realização de despesas pelo Poder Executivo com a criação de diversos programas e disciplina matérias relativas à gestão administrativa dos serviços públicos, ao regime jurídico dos servidores e ao provimento de cargos públicos. Isso porque se trata de lei relativa à organização, às atribuições e ao funcionamento da Administração Pública Municipal, cujo processo legislativo se submete à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo. Arts. 8º, 60, II, alíneas b e d, e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. Ação julgada procedente. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085785764, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator.: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em: 17-11-2023)

(TJ-RS - Direta de Inconstitucionalidade: 70085785764 PORTO ALEGRE, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Data de Julgamento: 17/11/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 12/12/2023)

*** **

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO AJUIZADA PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO IMPUGNANDO A LEI MUNICIPAL Nº 3.608/2022, QUE "CRIA O PROGRAMA SAÚDE ITINERANTE NO MUNICÍPIO DE CABO FRIO E ADOTA OUTRAS PROVIDÊNCIAS". ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. 1. Alega o Representante, em suma, que a referida Lei padece de inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa) e material (separação de poderes), violando os artigos 7º, 112, § 1º. e 145, II, III e VI da CERJ, ao discriminar a forma de atuação da Secretaria de Saúde, criando despesa sem indicação da fonte de custeio, imiscuindo-se, assim, na gestão do Executivo e de suas políticas públicas. Assevera que não é dado ao Poder Legis/ativo criar, mediante lei, obrigação que é de competência do Poder Executivo, por se tratar de tema relacionado à gerência da saúde pública. 2. De fato, como registrado pelo Parquet, "o conjunto legislativo atacado viola esfera reservada ao Executivo, ao imiscuir-se no estabelecimento de programa público, com estabelecimento de obrigações que acarretam reflexos orçamentários que se protraem no tempo, além de criar atribuição expressa a órgãos inseridos na estrutura administrativa municipal, em violação aos artigos 112, § primeiro, inciso II, alínea a, e 145, VI, a, ambos da Carta Estadual." 3. Nesse passo, evidente o vício de iniciativa e a violação ao princípio da separação dos poderes, a evidenciar a inconstitucionalidade da norma em tela. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. (TJ-RJ - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 0084378-15.2022.8.19.0000 202200700393, Relator.: Des(a). BENEDICTO ULTRA ABICAR, Data de Julgamento: 04/12/2023, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 07/12/2023)"

No primeiro caso, julgado pelo TJ-RS, à semelhança do projeto de lei analisado, Lei nº 5.403/23 do Município de Canguçu/RS também previa em seu art. 4º, III, o atendimento especializado em diversas especialidades:

“Art. 4º São garantidos, para o acesso a ações e serviços de saúde, com vistas à atenção integral às necessidades de saúde das pessoas com TEA:

(...)

III - atendimento especializado nas seguintes áreas:

- a) neurologia;
- b) psicologia;
- c) psicopedagogia;
- d) psicoterapia comportamental;
- e) odontologia;
- f) fonoaudiologia;
- g) fisioterapia;
- h) educação física;
- i) Terapeuta Ocupacional;
- j) terapias alternativas;
- l) Psiquiatra;
- m) Nutricionista;
- n) Assistente social.”

Corroborando toda a argumentação já aventada ao longo desse parecer o fato de que a Lei foi declarada completamente inconstitucional, sem quaisquer ressalvas ao art.4º, III, conforme fundamentação:

“Em suma, a Lei Municipal nº 5.403/23, de iniciativa legislativa, atribui novas tarefas as Secretarias Municipais de Saúde, Assistência Social e Direitos Humanos e de Educação, Esportes e Cultura, determina a realização de despesas pelo Poder Executivo com a criação de diversos programas e disciplina matérias relativas à gestão administrativa dos serviços públicos, ao regime jurídico dos servidores e ao provimento de cargos públicos.

Ora, a organização e o funcionamento da Administração municipal, as atribuições dos órgãos da Administração Pública e o regime jurídico dos servidores públicos são matérias de iniciativa legis/ativa privativa do Prefeito

(...)

Ante o exposto, voto por julgar procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.403, de 24 de janeiro de 2023, do Município de Canguçu.”

Se o vício exposto fosse passível de convalidação, o que o STF entende que não o é, ainda assim outro vício me impediria de sancionar o PL.

O projeto implica, conforme já demonstrado, de forma concreta ou potencial, em geração de despesas públicas para a sua efetivação. Por essa razão, é necessária a apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT:

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

Nesse sentido, a ausência de impacto orçamentário e financeiro da proposta legislativa em análise, que cria despesa obrigatória, também se caracteriza outro claro vício de constitucionalidade formal do projeto de lei.

Esse entendimento é o mais consentâneo com a jurisprudência pátria, conforme se verifica a seguir:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. ART. 113 DO ADCT. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE CRIEM DESPESA OU RENÚNCIA DE RECEITA. NECESSIDADE DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. RECURSO DESPROVIDO. I.

CASO EM EXAME 1. Agravo interno interposto de decisão que negou provimento a recurso extraordinário, para manter acórdão prolatado em ação direta estadual em que declarada a inconstitucionalidade de norma municipal ante vício formal decorrente da falta de apresentação de estudos de impacto orçamentário e financeiro da renúncia fiscal prevista, nos termos do art. 113 do ADCT. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. A questão em discussão consiste em saber se o art. 113 do ADCT, que exige estimativa de impacto financeiro e orçamentário, se aplica também a proposições legislativas de entes municipais. III. **RAZÕES DE DECIDIR 3. O STF entende que o art. 113 do ADCT, introduzido pela EC nº 95/2016, se aplica a qualquer ente federativo, devendo acompanhar toda proposição legislativa que crie, altere despesa ou conceda renúncia de receita, conforme precedentes (ADI 5.816, ADI 6.303 e RE 1.300.587).** 4. A extinção de crédito tributário mediante compensação configura renúncia de receita, conforme previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e compreensão da doutrina especializada, a justificar a aplicação do art. 113 do ADCT. IV. DISPOSITIVO 5. Agravo interno desprovido. (STF - RE: 1453991 SP, Relator.: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 16/12/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 07-01-2025 PUBLIC 08-01-2025)".

Diante de todo o exposto, reforço que o veto ora apresentado não representa qualquer recusa quanto ao mérito da proposta ou à importância da pauta relativa às pessoas com TEA. Ao contrário, o Município de Niterói mantém firme compromisso com a inclusão e a proteção desse público, o que se evidencia, entre outras ações, pela implementação do Projeto CAIS — Centro de Avaliação e Inclusão Social —, concebido como uma iniciativa estruturante para garantir acesso qualificado a serviços, acompanhamento contínuo e promoção de direitos. Conforme anteriormente apontado, o veto segue a recomendação da Procuradoria Geral do Município de Niterói.

Assim, a presente decisão fundamenta-se exclusivamente na necessidade de observância aos preceitos constitucionais e legais que regem o processo legislativo, bem como no dever do Poder Executivo de zelar pela harmonia institucional e pela integridade normativa. Trata-se, portanto, de uma medida técnica, que respeita o conteúdo da proposição, mas busca assegurar que sua eventual concretização ocorra dentro dos parâmetros exigidos pelo ordenamento jurídico.

Dessa maneira, pelas razões expostas, **VETO INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei nº 132/2025.



PUBLICADO
EM, 22 DE JULHO DE 2025
LAURENCE

OF.GAB nº 783/2025

Niterói, 18 de julho de 2025

Ao Excelentíssimo Sr. Vereador

Milton Carlos da Silva Lopes – Cal

Presidente da Câmara Municipal de Niterói

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, encaminho o **Projeto de Lei nº 132/2025**, que **“INSTITUI DIREITOS MULTIDISCIPLINARES À SAÚDE PARA A PROTEÇÃO DA PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

Ao restituir a via do Autógrafo, comunico a Vossa Excelência que **VETEI INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei pelas razões em anexo.

RAZÕES DE VETO INTEGRAL AO PROJETO DE LEI Nº 132/2025

Vejo-me instado a vetar integralmente o Projeto de Lei nº 132/2025 aprovado por essa Egrégia Casa Legislativa, que **“INSTITUI DIREITOS MULTIDISCIPLINARES À SAÚDE PARA A PROTEÇÃO DA PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

De plano, necessário destacar o louvável mérito da proposta, voltada à proteção de pessoa com Transtorno do Espectro Autista (TEA). A norma de iniciativa parlamentar reconhecidamente tenta promover o direito à saúde e a melhoria da qualidade de pessoas com TEA. Contudo, não obstante os elevados valores promovidos pelo Projeto de Lei, é imprescindível observar que todo projeto de lei deve respeitar os requisitos constitucionais e legais aplicáveis, sob pena de comprometimento de sua juridicidade. Nesse sentido, a Procuradoria Geral do Município de Niterói me orientou pelo veto integral do PL.

Antes da análise jurídica do Projeto de Lei, é oportuno esclarecer que o veto integral à proposição não se configura como negação de direitos das pessoas com TEA, tampouco representa desconsideração quanto à relevância do tema. Ao contrário, o Município de Niterói já dispõe de arcabouço legal próprio voltado à proteção dessa população, a exemplo da Lei Municipal nº 3.636, de 22 de setembro de 2021, que institui a Política Municipal de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. Tal legislação estabelece diretrizes abrangentes para a promoção, garantia e proteção dos



PUBLICADO

EM, ____ DE _____ DE 2025

direitos desse grupo, evidenciando o comprometimento da Administração Pública com a inclusão, o acolhimento e a dignidade das pessoas com TEA.

Destaco ainda que o tema não é alheio às prioridades da gestão municipal. Ao contrário, tão logo assumimos o governo tomamos como prioridade a inclusão das mães atípicas no Programa Moeda Social Arariboia e estão em curso outras iniciativas voltadas à ampliação do acesso a políticas públicas específicas, com ênfase na inclusão social e na garantia de direitos.

Atualmente, o município encontra-se em **processo de implementação do Centro de Avaliação e Inclusão Social e equipe de avaliação territorial para a População com Transtorno do Espectro Autista (Projeto CAIS)** que se apresenta como uma resposta concreta, estruturada e ética à crescente demanda por serviços voltados às pessoas com TEA no município. A iniciativa está em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Saúde Mental, da Rede de Cuidados à Pessoa com Deficiência e da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), reafirmando o compromisso de Niterói com uma cidade mais justa, inclusiva e cidadã.

Este projeto visa a articulação entre os diferentes níveis de atenção – primária, secundária e terciária – dentro da lógica da Rede de Atenção à Saúde (RAS), com foco na descentralização, territorialização do cuidado e fortalecimento das ações intersetoriais. Entre suas principais diretrizes estão:

Implantação de equipes multiprofissionais especializadas nas Policlínicas Regionais (PRSA, PRLB e PRB), ampliando a capacidade resolutiva do cuidado especializado no território e promovendo a equidade no acesso;

Reestruturação e qualificação do Centro de Atenção Psicossocial Infantil Monteiro Lobato, referência em atenção terciária, visando reduzir a sobrecarga e oferecer atendimento adequado a casos de maior complexidade;

Formação continuada das equipes, visando a qualificação técnica e a padronização das práticas clínicas assistenciais conforme as diretrizes nacionais de atenção à saúde da pessoa com deficiência e saúde mental;

Implantação de protocolos clínico-assistenciais e mecanismos de monitoramento e avaliação sistemática, para garantir a efetividade, a qualidade e a uniformidade das intervenções.

Além do atendimento em saúde, o projeto dialoga com as políticas públicas de inclusão e educação, reconhecendo o TEA como uma condição que demanda um cuidado integral e compartilhado entre diferentes setores. Essa abordagem reforça a importância da intersetorialidade e multidisciplinaridade e da participação ativa das famílias no processo terapêutico e de inclusão social. No projeto serão incorporadas algumas sugestões da vereadora.



PUBLICADO

EM, ____ DE _____ DE 2025

Feita essa primeira consideração, passo aos motivos pelos quais me vejo obrigado a vetar integralmente o projeto, conforme apontado pela Procuradoria Geral do Município. Sob o ponto de vista federativo, a proposta está em conformidade com as atribuições constitucionais municipais, tendo em vista se tratar de norma de predominante interesse local, norma que suplementa legislação federal e estadual e norma que dispõe sobre serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, inciso I, II e VII da CF) e que tangencia temáticas de proteção à saúde e proteção e integração das pessoas portadoras de deficiência, matérias de competência comum entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, inciso XII e XIV da CF). A lei não padece, portanto, de vício de inconstitucionalidade orgânica.

A proposta, contudo, padece de vício de iniciativa. Explica-se.

Com relação à iniciativa legislativa, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem entendimento consolidado que a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo está restrita a tratar de regime jurídico de servidores públicos, atribuição dos órgãos ou estrutura da Administração Pública:

"Tema 917 - "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, **não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos** (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e e, da Constituição Federal)"

No caso em tela, o projeto de lei prevê o direito de atendimento da pessoa com TEA a diversas especialistas, descritas nos incisos do art. 2º. Vejamos:

I- médico, neurológico, neuropediatria, psiquiátrico, psiquiatria infantil, gastroenterologista, pediátrico e clínico com formação em atendimento em autista e geneticista;

II- terapêutico, pedagógico, psicológico, fonoaudiólogo, nutricional, terapêutico ocupacional, psicomotricista, fisioterapêutico e musicoterapia;

III- enfermagem, atendimento odontológico e de serviço social;

IV- diagnóstico precoce e atendimentos terapêuticos comportamentais;

V - práticas integrativas complementares."

Cumpra perquirir, então, se essa lei de iniciativa parlamentar, ao instituir as políticas públicas de saúde direcionadas a pessoas com TEA em âmbito municipal, fere alguma das atribuições do Poder Executivo.

Decerto, da análise do conteúdo da lei, é possível afirmar que a lei não trata da estrutura de órgãos públicos nem dispõe sobre o regime jurídico de servidores públicos. Por outro lado, ao dispor sobre as formas de atendimento que deverão ser providas pelo Poder Público, a conclusão tende a ser diferente.

Isso porque, dentre as especialidades previstas pela lei, algumas delas certamente já são ofertadas em âmbito municipal, como psiquiatria, pediatria, atendimento



PUBLICADO

EM, ____ DE _____ DE 2025

odontológico, serviço social, entre outros. Por outro lado, a previsão legislativa, de iniciativa parlamentar, de que o paciente com TEA terá direito a "clínico com formação em atendimento em autista", "geneticista", "musicoterapia" e a "práticas integrativas complementares", por outro lado, tem o potencial de conferir atribuições a órgãos do Poder Executivo.

Isso porque, acaso confirmado que o Município não presta atualmente pelo menos um desses atendimentos que a minuta sob análise pretende instituir, estará o projeto de lei de iniciativa parlamentar instituindo uma atribuição para o Poder Executivo Municipal, que terá a obrigação de contratar o profissional de saúde qualificado a fim de prestar a política pública na forma determinada pela lei.

Ocorre que, conforme já afirmado, não pode lei de iniciativa parlamentar conferir atribuições aos órgãos do Executivo, mormente obrigações que podem gerar mais despesas, inclusive no que tange às despesas com pessoal.

Ressalta-se que esse entendimento é consentâneo com a atual jurisprudência do STF, importando, nesse contexto, exercer breve distinção ("*distinguish*") com relação a um recente julgado, a ADI 5758.

Nesse caso, o STF julgou constitucional norma de origem parlamentar (Lei Estadual nº 17.110/17, do Estado de Santa Catarina) que estabeleceu política pública de saúde. Especificamente, a lei estabeleceu o direito de que os portadores de diabetes tipo 1 e tipo 2 teriam de receber gratuitamente análogos de insulina para o tratamento necessário à sua condição pelo Sistema Único de Saúde (SUS) de Santa Catarina.

O vício de iniciativa foi afastado, nos termos do voto do relator:

"Não me parece, portanto, que o diploma estadual inquinado deva, necessariamente, decorrer de projeto de autoria do Governador apenas por tangenciar atribuições que são próprias do Poder Executivo.

Na espécie, nada obstante a legislação questionada estabeleça política pública a exigir atuação do poder público, não foi criado órgão, tampouco disciplinada a organização e o funcionamento da Administração Pública.

As atribuições previstas na legislação - relativas a fornecimento de análogos de insulina pelo Sistema Único de Saúde no âmbito territorial do Estado de Santa Catarina - são encargos da Administração Pública que decorrem dos comandos constitucionais versados nos arts. 23, II; 196; e 198.

***Mais: a política pública instituída pelo Poder Legislativo observa os critérios de preponderância do interesse local - respeito aos limites territoriais e vedação da proteção insuficiente."* (grifo nosso)**

Ocorre que, quanto ao projeto de lei ora analisado, não se pode afirmar que apenas "tangencia atribuições que são próprias do Executivo"; na verdade, a lei determina que o Poder Executivo deverá prover atendimentos de saúde especializados. E mais: sem



PUBLICADO

EM, ____ DE _____ DE 2025

sequer saber se o Poder Executivo tem em seus quadros profissionais capacitados nesse sentido, de forma a constituir nova atribuição aos órgãos de saúde municipais.

Nesse contexto, não se deve confundir a determinação de fornecimento de um tipo de medicamento, tratada pela Lei Estadual nº 17.110/17, com a determinação de que os órgãos públicos de saúde municipais provejam atendimentos especializados de diversas categorias para as pessoas com TEA. No primeiro, não se atribui uma atribuição a nenhum órgão público, já na segunda, entende-se que sim.

Tais conclusões também estão de acordo com o entendimento administrativo adotado no âmbito da Procuradoria- Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ). Trata-se do Parecer PGE/PG-17 nº25/2025-FDCB, de 23/05/2025, de autoria do Procurador do Estado Felipe Derbli, devidamente aprovado pelo Subprocurador-Geral do Estado Joaquim Pedro Rohr, nos autos do P.A. SEI-150001/006207/2025.

Nesse contexto, o projeto de lei ora analisado não se limita a estabelecer diretrizes gerais de políticas públicas a pacientes com TEA, mas sim, prevê a eles o verdadeiro direito de ter um tratamento multidisciplinar com diversas especialidades.

Não há, acompanhando o projeto de lei ou em sua justificativa, qualquer comprovação que a Administração Pública Municipal será capaz de absorver a competência de prover todos esses tratamentos a pessoas diagnosticadas com TEA, com grande potencial de exigir que o Poder Executivo municipal absorva novas atribuições relativas à saúde.

Ressalta-se que a competência comum de prover o direito à saúde atribuída aos entes federativos pela Constituição Federal não significa que, por iniciativa parlamentar e sem qualquer estudo prévio, qualquer ente federativo poderá ser compelido a assumir obrigações relativas a prestações de saúde, independentemente das suas capacidades institucionais. Tal conclusão seria decerto equivocada e em desacordo com a complexa repartição de responsabilidades entre os entes estabelecida no âmbito do SUS.

Desta feita, o entendimento administrativo fixado pela Procuradoria-Geral do Estado apenas corrobora as razões já expostas, sendo inconstitucional projeto de lei de origem parlamentar que prevê políticas públicas de saúde que imponham ao Poder Executivo novas atribuições.

Esse entendimento é também acolhido pela jurisprudência pátria. Veja-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POLÍTICA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO INTEGRADO A PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA - TEA. INICIATIVA LEGISLATIVA, VICIO FORMAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA RESERVADA. CHEFE DO EXECUTIVO. É inconstitucional a Lei nº 5.403/23 do Município de Canguçu de iniciativa da Câmara Municipal que instituiu a Política Municipal de Atendimento Integrado à Pessoa com Transtorno do Espectro Autista - TEA, porquanto atribui novas tarefas às Secretarias Municipais de Saúde, Assistência Social e Direitos Humanos e de Educação, Esportes e Cultura,



PUBLICADO

EM, ____ DE _____ DE 2025

determina a realização de despesas pelo Poder Executivo com a criação de diversos programas e disciplina matérias relativas à gestão administrativa dos serviços públicos, ao regime jurídico dos servidores e ao provimento de cargos públicos. Isso porque se trata de lei relativa à organização, às atribuições e ao funcionamento da Administração Pública Municipal, cujo processo legislativo se submete à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo. Arts. 8º, 60, II, alíneas b e d, e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. Ação julgada procedente. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085785764, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator.: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em: 17-11-2023)

(TJ-RS - Direta de Inconstitucionalidade: 70085785764 PORTO ALEGRE, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Data de Julgamento: 17/11/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 12/12/2023)

*** **

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO AJUIZADA PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO IMPUGNANDO A LEI MUNICIPAL Nº 3.608/2022, QUE "CRIA O PROGRAMA SAÚDE ITINERANTE NO MUNICÍPIO DE CABO FRIO E ADOTA OUTRAS PROVIDÊNCIAS". ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. 1. Alega o Representante, em suma, que a referida Lei padece de inconstitucionalidade formal (vício de iniciativa) e material (separação de poderes), violando os artigos 7º, 112, § 1º. e 145, II, III e VI da CERJ, ao discriminar a forma de atuação da Secretaria de Saúde, criando despesa sem indicação da fonte de custeio, imiscuindo-se, assim, na gestão do Executivo e de suas políticas públicas. Assevera que não é dado ao Poder Legis/ativo criar, mediante lei, obrigação que é de competência do Poder Executivo, por se tratar de tema relacionado à gerência da saúde pública. 2. De fato, como registrado pelo Parquet, "o conjunto legislativo atacado viola esfera reservada ao Executivo, ao imiscuir-se no estabelecimento de programa público, com estabelecimento de obrigações que acarretam reflexos orçamentários que se protraem no tempo, além de criar atribuição expressa a órgãos inseridos na estrutura administrativa municipal, em violação aos artigos 112, § primeiro, inciso II, alínea a, e 145, VI, a, ambos da Carta Estadual." 3. Nesse passo, evidente o vício de iniciativa e a violação ao princípio da separação dos poderes, a evidenciar a inconstitucionalidade da norma em tela. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. (TJ-RJ - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 0084378-15.2022.8.19.0000 202200700393, Relator.: Des(a). BENEDICTO ULTRA ABICAR, Data de Julgamento: 04/12/2023, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 07/12/2023)"

No primeiro caso, julgado pelo TJ-RS, à semelhança do projeto de lei analisado, Lei nº 5.403/23 do Município de Canguçu/RS também previa em seu art. 4º, III, o atendimento especializado em diversas especialidades:



PUBLICADO

EM, ____ DE _____ DE 2025

“Art. 4º São garantidos, para o acesso a ações e serviços de saúde, com vistas à atenção integral às necessidades de saúde das pessoas com TEA:

(...)

III - atendimento especializado nas seguintes áreas:

- a) neurologia;
- b) psicologia;
- c) psicopedagogia;
- d) psicoterapia comportamental;
- e) odontologia;
- t) fonoaudiologia;
- g) fisioterapia;
- h) educação física;
- i) Terapeuta Ocupacional;
- j) terapias alternativas;
- l) Psiquiatra;
- m) Nutricionista;
- n) Assistente social.”

Corrobora toda a argumentação já aventada ao longo desse parecer o fato de que a Lei foi declarada completamente inconstitucional, sem quaisquer ressalvas ao art.4º, III, conforme fundamentação:

“Em suma, a Lei Municipal nº 5.403/23, de iniciativa legislativa, atribui novas tarefas as Secretarias Municipais de Saúde, Assistência Social e Direitos Humanos e de Educação, Esportes e Cultura, determina a realização de despesas pelo Poder Executivo com a criação de diversos programas e disciplina matérias relativas à gestão administrativa dos serviços públicos, ao regime jurídico dos servidores e ao provimento de cargos públicos. Ora, a organização e o funcionamento da Administração municipal, as atribuições dos órgãos da Administração Pública e o regime jurídico dos servidores públicos são matérias de iniciativa legis/ativa privativa do Prefeito

(...)

Ante o exposto, voto por julgar procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.403, de 24 de janeiro de 2023, do Município de Canguçu.”

Se o vício exposto fosse passível de convalidação, o que o STF entende que não o é, ainda assim outro vício me impediria de sancionar o PL.

O projeto implica, conforme já demonstrado, de forma concreta ou potencial, em geração de despesas públicas para a sua efetivação. Por essa razão, é necessária a apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT:



PUBLICADO

EM, ____ DE ____ DE 2025

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

Nesse sentido, a ausência de impacto orçamentário e financeiro da proposta legislativa em análise, que cria despesa obrigatória, também se caracteriza outro claro vício de constitucionalidade formal do projeto de lei.

Esse entendimento é o mais consentâneo com a jurisprudência pátria, conforme se verifica a seguir:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. ART. 113 DO ADCT. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE CRIEM DESPESA OU RENÚNCIA DE RECEITA. NECESSIDADE DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. RECURSO DESPROVIDO. I. CASO EM EXAME 1. Agravo interno interposto de decisão que negou provimento a recurso extraordinário, para manter acórdão prolatado em ação direta estadual em que declarada a inconstitucionalidade de norma municipal ante vício formal decorrente da falta de apresentação de estudos de impacto orçamentário e financeiro da renúncia fiscal prevista, nos termos do art. 113 do ADCT. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. A questão em discussão consiste em saber se o art. 113 do ADCT, que exige estimativa de impacto financeiro e orçamentário, se aplica também a proposições legislativas de entes municipais. III. **RAZÕES DE DECIDIR 3. O STF entende que o art. 113 do ADCT, introduzido pela EC nº 95/2016, se aplica a qualquer ente federativo, devendo acompanhar toda proposição legislativa que crie, altere despesa ou conceda renúncia de receita, conforme precedentes (ADI 5.816, ADI 6.303 e RE 1.300.587).** 4. A extinção de crédito tributário mediante compensação configura renúncia de receita, conforme previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e compreensão da doutrina especializada, a justificar a aplicação do art. 113 do ADCT. IV. DISPOSITIVO 5. Agravo interno desprovido. (STF - RE: 1453991 SP, Relator.: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 16/12/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 07-01-2025 PUBLIC 08-01-2025)”.

Diante de todo o exposto, reforço que o veto ora apresentado não representa qualquer recusa quanto ao mérito da proposta ou à importância da pauta relativa às pessoas com TEA. Ao contrário, o Município de Niterói mantém firme compromisso com a inclusão e a proteção desse público, o que se evidencia, entre outras ações, pela implementação do Projeto CAIS — Centro de Avaliação e Inclusão Social —, concebido como uma iniciativa estruturante para garantir acesso qualificado a serviços, acompanhamento



PUBLICADO

EM, ____ DE _____ DE 2025

contínuo e promoção de direitos. Conforme anteriormente apontado, o veto segue a recomendação da Procuradoria Geral do Município de Niterói.

Assim, a presente decisão fundamenta-se exclusivamente na necessidade de observância aos preceitos constitucionais e legais que regem o processo legislativo, bem como no dever do Poder Executivo de zelar pela harmonia institucional e pela integridade normativa. Trata-se, portanto, de uma medida técnica, que respeita o conteúdo da proposição, mas busca assegurar que sua eventual concretização ocorra dentro dos parâmetros exigidos pelo ordenamento jurídico.

Dessa maneira, pelas razões expostas, **VETO INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei nº 132/2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, EM 21 DE JULHO DE 2025

RODRIGO NEVES Assinado de forma digital
por RODRIGO NEVES
BARRETO:07290 BARRETO:07290623762
623762 Dados: 2025.07.22
12:48:29 -03'00'

**RODRIGO NEVES
PREFEITO**



Câmara Municipal de Niterói

**A Câmara Municipal de Niterói
Decreta e eu sanciono a seguinte Lei:**

Institui direitos multidisciplinares à saúde para a proteção da pessoa com Transtorno do Espectro Autista e dá outras providências.

Art. 1º. As pessoas com Transtorno do Espectro Autista têm direito multidisciplinar à saúde, a qual o Poder Público garantirá o acesso.

Art. 2º. Os direitos multidisciplinares à saúde da pessoa com Transtorno da Espectro Autista compreendem o diagnóstico, o laudo, o tratamento, a prevenção de comorbidades secundárias e o atendimento psicossocial aos autistas e familiares, por meio dos seguintes atendimentos:

I - médico, neurológico, neuropediatria, psiquiátrico, psiquiatria infantil, gastroenterologista, pediátrico e clínico com formação em atendimento em autista e geneticista;

II - terapêutico pedagógico, psicológico, fonoaudiólogo, nutricional, terapêutico ocupacional, psicomotricista, fisioterapêutico e musicoterapia;

III - enfermagem, atendimento odontológico e de serviço social;

IV - diagnóstico precoce e atendimentos terapêuticos comportamentais;

V - práticas integrativas complementares.

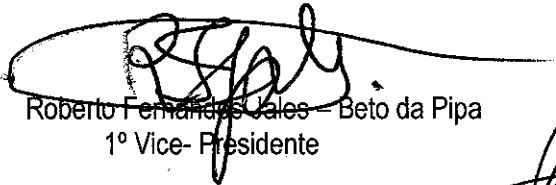
Parágrafo único. O rol de atendimentos previsto nos incisos deste artigo não exclui outros serviços e especialidades que se mostrem necessários ao atendimento integral da pessoa com Transtorno do Espectro Autista.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

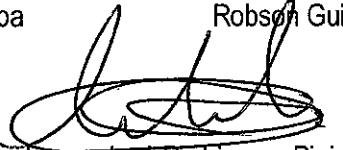
Plenário Brígido Tinoco, 26 de junho de 2025.

C.E.X.


Milton Carlos Lopes - CAL
Presidente


Roberto Fernandes Jales - Beto da Pipa
1º Vice- Presidente


Robson Guimarães José Filho - Binho Guimarães
2º Vice- Presidente em Exercício


Anderson José Rodrigues - Pipico
1º Secretário em Exercício

PROJETO DE LEI Nº. 132/2025

AUTOR: FERNANDA LOUBACK

COAUTORES: ALLAN LYRA, BENNY BRIOLLY, DANIEL MARQUES, EDUARDO PAIVA, RAFAEL FAUSTINO JÚNIOR- FAEL, MAURÍCIO GOMES, MICHEL SAAD, MILTON CARLOS LOPES - CAL, RENATO CARIELLO, ROBERTO JALES - BETO DA PIPA E ROBSON GUIMARÃES JOSÉ FILHO