CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1.116/25.

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Gabriel Abreu, que institui, no âmbito do Município de São Paulo, a "Política Municipal de Diagnóstico Tardio do Transtorno do Espectro Autista (TEA)" para adultos e idosos, com o objetivo de promover a identificação, o acolhimento, o apoio e o encaminhamento adequado pessoas diagnosticadas tardiamente e de suas famílias.

Nos termos do projeto, são objetivos da política proposta, entre outros, a promoção de campanhas de conscientização sobre os sinais e características do autismo em fases tardias da vida (adultos e idosos), a capacitação de profissionais da saúde, educação, assistência social e demais setores da rede de atendimento municipal, o apoio psicossocial e orientação adequada aos indivíduos diagnosticados com TEA.

A execução deverá ocorrer de forma intersetorial e colaborativa, por meio de parcerias com universidades, hospitais de referência, Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e demais entidades da sociedade civil especializadas em TEA. Há previsão de implantação de protocolos de sinais de alerta para TEA em adultos e idosos nas unidades de atenção primária à saúde, visando à identificação precoce de casos suspeitos, bem como monitoramento e avaliação contínua.

Inicialmente, é preciso 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 ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou de novas atribuições a órgãos já existentes, ou, ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria já 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 (STF, Tema 917 de Repercussão Geral, j. 29.09.2016).

Este o entendimento adotado pelo STF ao julgar, em sede de repercussão geral, o Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, em que foram debatidas a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância em escolas e a possibilidade de iniciativa

Matéria RELCOM 2711/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 04/11/2025 e juntado ao PL 1116/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=691585.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

parlamentar criar despesa para a Administração Pública, tendo-se firmado a seguinte tese:

> "*Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, 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)." Somente nessas hipóteses, "ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.*" (grifos acrescentados)

Do ponto de vista formal, a propositura encontra fundamento na regra geral de que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, *caput*, da LOM.

No mérito, a propositura encontra fundamento na proteção da saúde das pessoas adultas e idosas diagnosticadas tardiamente com TEA.

Nesse aspecto, o art. 23, inciso II, da Constituição Federal, dispõe que é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios "cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência".

Por sua vez, o art. 24, inciso XIV, da Constituição Federal, atribui competência à União, aos Estados e ao Distrito Federal para "legislar concorrentemente" sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência, cabendo aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, II, da Constituição Federal).

Na mesma linha, os artigos 216, 225 e 226 da Lei Orgânica do Município, na redação da Emenda nº 29, de 2007, também amparam a presente propositura:

> "Art. 213 — O Município, com participação da comunidade, garantirá o direito à saúde, mediante:
>
> I — políticas que visem ao bem estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade, a redução e a busca da eliminação do risco de doenças e outros agravos, abrangendo o ambiente natural, os locais públicos e de trabalho;

Matéria RELCOM 2711/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 04/11/2025 e juntado ao PL 1116/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=691585.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

II — acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde, em todo os níveis de complexidade;

III — atendimento integral do indivíduo, abrangendo a promoção, preservação e recuperação da saúde."

.....

Art. 216 — Compete ao Município, através do sistema único de saúde, nos termos da lei, além de outras atribuições:

.....

II – a identificação e o controle dos fatores determinantes e condicionantes da saúde individual e coletiva, mediante especialmente ações referentes à vigilância sanitária e epidemiológica, saúde do trabalhador, do idoso, da mulher, da criança e do adolescente, das pessoas com deficiência, saúde mental, odontológica e zoonoses.

.....

Art. 225 — O Município procurará assegurar a integração dos idosos na comunidade, defendendo sua dignidade e seu bem-estar, na forma da lei, especialmente quanto:

.....

II — a assistência médica geral e geriátrica;

.....

Art. 226. O Município buscará garantir à pessoa com deficiência sua inserção na vida social e econômica, através de programas que visem o desenvolvimento de suas potencialidades, em especial:

.....

III — a assistência médica especializada, bem como o direito à prevenção, habilitação e reabilitação, através de métodos e equipamentos necessários;

.....

IV – a formação de recursos humanos especializados no tratamento e assistência das pessoas com deficiência;

....." (grifos acrescentados)

Outrossim, cumpre observar que o objetivo da propositura – o aprimoramento de serviço de saúde relacionado ao diagnóstico (ainda que tardio) de autismo emadultos e idosos – encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da

Matéria RELCOM 2711/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 04/11/2025 e juntado ao PL 1116/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=691585.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Os arestos abaixo reproduzidos espelham esse entendimento:

> "*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.399, de 12 de novembro de 2018 (fl. 24), de iniciativa parlamentar, dispondo sobre o agendamento telefônico de consultas para pacientes idosos e pessoas com necessidades especiais, já cadastrados nas Unidades Básicas de Saúde do Município e dá outras providências. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Não interferência em gestão administrativa. Observância ao princípio da separação dos poderes. Fonte de custeio. Ausência de indicação ou indicação genérica não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexequibilidade para o mesmo exercício. Precedentes. Ação improcedente.*" (ADIN nº 2.193.499-51.2019.8.26.0000, TJSP, Órgão Especial, j. 05/02/2020 – grifos acrescentados)

> "*EMENTA - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 2.803, de 10 de julho de 2017, do Município de Palmital, que possibilita o agendamento telefônico de consultas médicas de idosos, deficientes e gestantes em unidades municipais de saúde - Violação aos artigos 5º, 24, §2º, 2, 47, II, XIV e XIX, a e 174 cumulados com o art. 144, todos da Constituição Estadual Falta de indicação da fonte de custeio para a consecução da norma não implique no decreto de procedência (eis que, quando muito, impede a sua exequibilidade no ano em que editada) - Possibilidade de agendamento por telefone, que atende o princípio da eficiência da Administração Pública e dá ao seu usuário tratamento humanizado, em obediência ao princípio da igualdade material - Situação diametralmente oposta àquela expressa na norma do parágrafo único do artigo 3º que cria nova atribuição ao Poder Executivo, ofendendo a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal Conceitos expressos no artigo 2º da norma não confrontam a legislação constitucional, mas com ela se harmonizam - Artigo 4º da Lei impugnada que concretiza o princípio da publicidade, atendendo seu caráter social e interesse público, sem necessidade de gastos suplementares para sua implantação - Reconhecimento de invasão da esfera privativa de competência do Prefeito Municipal de Palmital em relação ao parágrafo único do artigo 3º, da norma vergastada, com violação ao princípio da reserva da administração, na forma do disposto nos artigos 5º e 47, II, XI e XIV, da Constituição Bandeirante (aplicáveis ao Municípios, por força do art. 144 da Carta Paulista) Ação parcialmente procedente.*" (ADIN Nº

Matéria RELCOM 2711/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 04/11/2025 e juntado ao PL 1116/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=691585.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

2169545-44.2017.8.26.0000, TJSP, Órgão Especial, j. 25/07/2018 – grifos acrescentados)

No julgamento da ADIN nº 2169545-44.2017.8.26.0000 com ementa acima transcrita, foi adotada a fundamentação esposada na ADIN nº 2175186-13.2017.8.26.0000, com transcrição do seguinte trecho do voto do relator, o Desembargador Renato Sartorelli: "as proposições legislativas que promovem a participação dos munícipes na melhoria da prestação de serviços públicos não se submetem à cláusula de reserva prevista na Constituição Bandeirante e tampouco constituem ingerência nas prerrogativas do Poder Executivo...". Na sequência, concluiu-se que:

> "*O agendamento, cumpre ressaltar, é um serviço típico da Administração Pública e que já está instituído, de modo que a possibilidade de fazê-lo por telefone, ao contrário de aumentar o encargo da Administração Pública, concilia valores que privilegiam ambas as partes, tanto o Poder Público prestador do serviço de saúde como o seu usuário. E mais. Essa faculdade privilegia o princípio da eficiência da Administração Pública, como determina a Constituição Bandeirante, quando simplifica e reduz as filas para um mero agendamento de consultas, somando-se a isso que também garante tratamento digno e condizente com a especial condição física apresentada pelos pacientes abordados na norma, a merecer tratamento humanizado em observância ao princípio da igualdade material.*" (grifos acrescentados)

Destarte, no âmbito da competência desta Comissão, não há como deixar de reconhecer a viabilidade jurídica da propositura, cabendo, entretanto, a análise do mérito e dos aspectos orçamentários e financeiros às Comissões competentes.

Por fim, ressalte-se que a proposta não incide em vício de iniciativa na medida em que não cogita da criação de serviço público. Ao contrário, apenas institui regras gerais de atenção voltada à parte da população adulta ou idosa que apresente sinais de TEA, qualificando-se como pessoas com deficiência, a quem o Estado deve tratar com a devida prioridade, nos termos do Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei Federal nº 13.146, 6 de julho de 2015, que assim dispõe:

> "Art. 8º É dever do Estado, da sociedade e da família assegurar à pessoa com deficiência, com prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à sexualidade, à paternidade e à maternidade, à alimentação, à habitação, à educação, à profissionalização, ao trabalho, à previdência social, à habilitação e à reabilitação, ao transporte, à acessibilidade, à cultura, ao desporto, ao turismo, ao lazer, à informação, à comunicação,

Matéria RELCOM 2711/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 04/11/2025 e juntado ao PL 1116/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=691585.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

aos avanços científicos e tecnológicos, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, entre outros decorrentes da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo e das leis e de outras normas que garantam seu bem-estar pessoal, social e econômico.

.....

Art. 18. É assegurada atenção integral à saúde da pessoa com deficiência em todos os níveis de complexidade, por intermédio do SUS, garantido acesso universal e igualitário.

.....

§ 4º As ações e os serviços de saúde pública destinados à pessoa com deficiência devem assegurar:

I - diagnóstico e intervenção precoces, realizados por equipe multidisciplinar;

....." (grifos acrescentados)

Para ser aprovado o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa Legislativa, segundo o art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE**, na forma do seguinte **Substitutivo**, que visa adequar a redação do projeto à técnica legislativa, bem como eliminar dispositivos que, em violação ao princípio da separação dos Poderes, pretendiam tratar de questões da alçada privativa do Poder Executivo, tais como a capacitação de servidores e a definição de atos concretos de gestão administrativa (celebração de parcerias, produção de materiais didáticos, workshops etc.), a definição de prazo para regulamentação da lei e a imposição de outras obrigações ao Executivo.

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1.116/25.

Institui a Política Municipal de Diagnóstico Tardio do Transtorno do Espectro Autista (TEA) voltada a adultos e idosos.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Matéria RELCOM 2711/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 04/11/2025 e juntado ao PL 1116/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=691585.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Art. 1º Fica instituída a Política Municipal de Diagnóstico Tardio do Transtorno do Espectro Autista (TEA) em adultos e idosos, com o objetivo de promover a identificação, o acolhimento, o apoio e o encaminhamento adequado das pessoas diagnosticadas tardiamente com TEA e de suas famílias.

Art. 2º São objetivos da Política Municipal de Diagnóstico Tardio do TEA:

I - promover campanhas públicas de conscientização sobre os sinais e características do autismo nas fases tardias da vida (adultos e idosos), desmistificando preconceitos e incentivando a busca por avaliação;

II - incentivar a inclusão de conteúdos específicos sobre diagnóstico tardio do TEA em cursos de formação de profissionais das áreas envolvidas nos cuidados dessas pessoas;

III - prover apoio psicossocial e orientação adequada aos indivíduos diagnosticados tardiamente com TEA e seus familiares, visando à compreensão do diagnóstico e à adaptação às novas perspectivas de vida;

IV - integrar o tema do diagnóstico tardio do TEA ao calendário municipal de saúde mental e inclusão, bem como às demais políticas públicas de atenção à pessoa com deficiência.

Art. 3º A execução da Política Municipal de Diagnóstico Tardio do TEA deverá ocorrer de forma intersetorial e colaborativa, com definição de protocolos de identificação de sinais de alerta para TEA em adultos e idosos nas unidades de atenção primária à saúde, visando à identificação precoce de casos suspeitos e ao encaminhamento para avaliação especializada e monitoramento.

Art. 4º A Política Municipal de Diagnóstico Tardio do TEA será integrada à rede de atenção integral das pessoas com TEA, conforme previsto na Lei Municipal nº 17.502, de 3 de novembro de 2020, que dispõe sobre a Política Pública Municipal para a Garantia, Proteção e Ampliação dos Direitos das Pessoas com TEA e seus familiares.

Art. 5° As despesas com a execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6° Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em

Matéria RELCOM 2711/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 04/11/2025 e juntado ao PL 1116/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=691585.