



Proposição: PLEI - Projeto de Lei (Veto Total)
Número: 000450/2025
Processo: 11132-00 2025
Autoria: Fiote
Ementa: Autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa Municipal de Atendimento Odontológico Domiciliar Humanizado às Pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA), no âmbito do Município de Juiz de Fora, e dá outras providências.

Parecer Kátia Aparecida Franco - Comissão Especial de Veto

Trata o presente de **Veto Integral** aposto pela **Chefe do Poder Executivo Municipal ao Projeto de Lei nº 450/2025**, de autoria do Vereador Fiote, que autoriza a instituição, no Município de Juiz de Fora, de política destinada ao **Atendimento Odontológico Humanizado e Domiciliar Prioritário às Pessoas com Transtorno do Espectro Autista - TEA**.

A proposição tem como finalidade promover a saúde bucal e assegurar cuidado adaptado e acessível às pessoas com TEA, especialmente àquelas que apresentem dificuldades de manejo em consultórios odontológicos convencionais, hipersensibilidade sensorial, limitações comportamentais ou dificuldades de deslocamento.

Entre suas diretrizes encontram-se a ampliação do acesso à saúde bucal, a redução de estímulos sensoriais capazes de provocar crises ou sofrimento emocional, a promoção de atendimento personalizado, acolhedor e humanizado, bem como ações de prevenção e promoção da saúde bucal.

O Projeto estabelece, ainda, a possibilidade de utilização de equipamentos portáteis e unidades móveis, celebração de parcerias, capacitação de servidores e integração da política com as ações de saúde e do Sistema Único de Saúde - SUS já existentes no Município.

A Senhora Prefeita Municipal decidiu **vetar integralmente** a proposição, sustentando, em síntese, a existência de inconstitucionalidades de ordem formal e material, por suposta usurpação da competência privativa do Poder Executivo e ofensa ao princípio constitucional da separação e harmonia entre os Poderes.

Alega, ainda, que a proposição criaria responsabilidades e obrigações para a Administração Municipal, ocasionando despesas não previstas pelo Executivo, sem apresentação da correspondente estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Argumenta, por fim, que, segundo manifestação da Secretaria Municipal de Saúde, os serviços de atendimento domiciliar apresentariam elevada complexidade organizacional, razão pela qual a imposição de obrigação ampla e permanente seria inexequível diante da realidade administrativa do Município.

O texto aprovado por esta Casa Legislativa busca estabelecer diretrizes para ampliar e humanizar o acesso das pessoas com Transtorno do Espectro Autista aos serviços de saúde bucal, enfrentando dificuldades concretas experimentadas por parcela particularmente vulnerável da



população.

Trata-se, portanto, de matéria diretamente relacionada à proteção da saúde, à inclusão social, à dignidade da pessoa humana e à atenção diferenciada às pessoas com deficiência.

1. DO CARÁTER AUTORIZATIVO E PROGRAMÁTICO DA PROPOSIÇÃO

O Projeto de Lei tem caráter autorizativo e programático, não se verificando no texto aprovado, determinação rígida para que o Poder Executivo crie imediatamente nova estrutura administrativa, novos cargos ou serviço público autônomo.

Ao contrário, a própria redação adotada pelo Legislativo demonstra preocupação expressa em preservar a autonomia administrativa e financeira do Executivo.

O art. 1º estabelece uma **Política Municipal de Diretrizes**, voltada ao atendimento odontológico humanizado e domiciliar prioritário às pessoas com TEA.

Os demais dispositivos apresentam essencialmente **diretrizes, objetivos e possibilidades de atuação**, utilizando, inclusive, expressões que afastam o caráter cogente apontado nas razões do veto.

Nesse sentido, o art. 4º estabelece que a execução da política deverá observar **"preferencialmente"** determinadas diretrizes, enquanto o art. 5º dispõe que sua efetivação **"poderá prever"** a oferta dos atendimentos nele relacionados.

Mais relevante ainda é o disposto no art. 6º, segundo o qual:

"Esta Lei, de cunho de Diretrizes de Política Pública, não implica em criação de despesa, cargos, nem vincula dotação orçamentária específica. A sua regulamentação e efetiva implementação pelo Poder Executivo ficam subordinadas, em caráter discricionário, à sua conveniência, oportunidade e estrita disponibilidade orçamentária, em obediência ao princípio da Separação dos Poderes. "

A disposição é inequívoca.

O próprio legislador estabeleceu expressamente que a implementação da política fica condicionada à **conveniência e oportunidade administrativas e à disponibilidade orçamentária do Município**, não havendo determinação de execução imediata ou de realização obrigatória de despesa.

Assim, não parece adequado interpretar os arts. 2º a 5º isoladamente, como se contivessem imposições administrativas absolutas, quando o art. 6º expressamente estabelece os limites e condicionantes para sua implementação.

A interpretação sistemática da proposição conduz à conclusão de que se pretende instituir diretrizes de política pública, preservando-se ao Poder Executivo a definição dos meios, do momento e da extensão de sua efetiva implementação.

Também não merece prosperar, a nosso sentir, a alegação de que o Projeto necessariamente criaria despesa obrigatória sem a correspondente estimativa de impacto orçamentário-financeiro.



O veto invoca o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, segundo o qual a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou implique renúncia de receita deve estar acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro.

Ocorre que o Projeto nº 450/2025, em sua redação aprovada, não cria despesa obrigatória de execução imediata.

Seu art. 6º expressamente estabelece que a lei não implica criação de despesa ou cargos, tampouco vincula dotação orçamentária específica, subordinando sua regulamentação e efetiva implementação à disponibilidade orçamentária e à decisão discricionária do Executivo.

Consequentemente, não se pode presumir impacto financeiro imediato e obrigatório onde o próprio texto legal expressamente condiciona qualquer implementação concreta à existência de disponibilidade orçamentária.

Além disso, o art. 4º, inciso IV, prevê a integração e sinergia com as políticas de saúde e do SUS já existentes no Município, permitindo que as diretrizes estabelecidas sejam progressivamente incorporadas às estruturas e serviços já existentes, de acordo com as possibilidades administrativas e financeiras municipais.

A alegação de impacto orçamentário, portanto, não se mostra suficiente para justificar a supressão integral de uma política pública de inclusão e humanização quando a própria proposição contém cláusula expressa de salvaguarda orçamentária.

Ainda, a instituição de diretrizes gerais de políticas públicas constitui matéria passível de apreciação pelo Poder Legislativo, desde que a norma não disponha sobre matérias constitucionalmente reservadas à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, tais como a estrutura e organização administrativa interna, criação e atribuições específicas de órgãos ou regime jurídico de servidores.

No presente caso, a proposição não cria Secretaria, Departamento ou qualquer outro órgão administrativo; não cria cargos ou funções públicas; não altera a estrutura administrativa municipal; não estabelece remuneração de servidores; nem determina a contratação de pessoal.

Também não define, de forma minuciosa e vinculante, a maneira pela qual a Administração deverá estruturar os serviços. O que faz é estabelecer diretrizes de interesse público para a atenção humanizada às pessoas com TEA, deixando a regulamentação e a implementação efetiva a cargo do Poder Executivo.

Por essa razão, não se vislumbra ingerência indevida na esfera administrativa capaz de, por si só, justificar o veto integral.

A separação dos Poderes não deve ser interpretada de forma a impedir o Poder Legislativo de exercer sua função constitucional de formular normas gerais voltadas à promoção de direitos fundamentais e ao aprimoramento das políticas públicas municipais.

As razões do veto fazem referência à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente à **ADI nº 4.288**, relativa à Lei Estadual nº 12.257/2006, do Estado de São Paulo. Entretanto, a aplicação de precedentes constitucionais exige a análise das particularidades da norma



submetida ao controle.

No caso do presente projeto de Lei, há elemento normativo particularmente relevante: o legislador municipal inseriu expressamente disposição determinando que a lei possui caráter de **diretrizes de política pública**, não cria cargos, não vincula dotação orçamentária específica e deixa a regulamentação e a implementação efetiva ao juízo discricionário do Poder Executivo, conforme sua conveniência, oportunidade e disponibilidade orçamentária.

Tal circunstância enfraquece a equiparação automática entre a proposição municipal e normas que imponham diretamente novas atribuições a órgãos determinados da Administração.

O Projeto também admite integração com políticas de saúde e serviços do SUS já existentes, sem determinar a criação de estrutura administrativa autônoma.

Dessa forma, o precedente invocado nas razões do veto não é suficiente, isoladamente, para demonstrar a inconstitucionalidade integral da proposição.

Pessoas com Transtorno do Espectro Autista podem apresentar hipersensibilidade a sons, luzes, contato físico e outros estímulos comuns ao ambiente odontológico tradicional. O próprio Projeto reconhece essa realidade ao estabelecer como objetivos a redução dos estímulos sensoriais, o cuidado personalizado e humanizado e a facilitação do atendimento de pessoas com dificuldades severas de adaptação ao ambiente clínico.

A proposição aprovada pela Câmara Municipal estabelece, portanto, mecanismos destinados a **reduzir barreiras concretas de acesso aos serviços de saúde**. Não se trata de criar privilégio, mas de promover condições adequadas para que pessoas que enfrentam obstáculos específicos possam usufruir efetivamente do direito à saúde. A possibilidade de atendimento domiciliar, especialmente nos casos de dificuldade severa de adaptação ao ambiente clínico, constitui instrumento de acessibilidade e humanização do cuidado.

A conveniência administrativa alegada pelo Executivo pode e deve ser considerada no momento da regulamentação e implementação da política, como expressamente determina o art. 6º, mas não constitui, por si só, razão suficiente para afastar integralmente as diretrizes estabelecidas pelo Poder Legislativo.

Diante do exposto, entende-se que as razões apresentadas pelo Poder Executivo **não se mostram suficientes para justificar a manutenção do veto integral ao Projeto de Lei nº 450/2025**. A proposição possui relevante finalidade social e estabelece diretrizes voltadas à promoção da saúde, acessibilidade, inclusão e atendimento humanizado das pessoas com Transtorno do Espectro Autista.

Além disso, sua redação contém salvaguardas expressas destinadas a preservar a autonomia administrativa e orçamentária do Poder Executivo, especialmente porque o art. 6º afasta a criação direta de despesa, cargos ou vinculação de dotação específica e condiciona a regulamentação e a implementação da política à conveniência, oportunidade e disponibilidade orçamentária da Administração Municipal. Não se verifica, portanto, imposição de criação imediata de estrutura administrativa, cargos ou despesas obrigatórias capaz de justificar, nos termos apresentados, a supressão integral da proposição.

Ante o exposto, manifestamo-nos **CONTRARIAMENTE AO VETO INTEGRAL** aposto pela



Senhora Prefeita Municipal ao Projeto de Lei nº 450/2025, opinando por sua REJEIÇÃO e, consequentemente, pela manutenção do texto aprovado por esta Câmara Municipal de Juiz de Fora.

Palácio Barbosa Lima, 24 de agosto de 2026.



Kátia Aparecida Franco
Vereadora Kátia Franco - PSB

