PROJETO DE LEI Nº 090/2021

EMENTA: "Institui, no âmbito do Município de Rio das Ostras, a Política Municipal de Proteção dos Direitos da Pessoas com Transtorno do Espectro Autista - TEA. "

Autoria: Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento – Vereador, Câmara Municipal.

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais APROVOU e o EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

Art. 1º. – Institui, no âmbito do Município de Rio das Ostras, a Política Municipal de Proteção dos Direitos da Pessoas com Transtorno do Espectro Autista - TEA.

Art. 2°. – O Município deverá implementar o Programa de Política Municipal de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista em observância, obrigatoriamente, às exigências da Lei Federal nº 12.764 de 27 de dezembro de 2012.

Art. 3°. – Para fins de aplicação desta Lei, entende-se como pessoa com Transtorno do Espectro Autista aquela definida no art. 1º, § 1º, incisos I e II, da Lei Federal nº 12.764/2012.

Art. 4°. – Considera-se pessoa com deficiência toda pessoa com Transtorno do Espectro Autista para os fins legais.

Art. 5°. – São diretrizes da Política Municipal de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista:

I - a intersetorialidade no desenvolvimento das ações e das políticas e no atendimento à pessoa com Transtorno do Espectro Autista;

II - a atenção integral às necessidades de saúde da pessoa com transtorno do espectro autista, objetivando o diagnóstico precoce, o atendimento multiprofissional e o acesso a medicamentos e nutrientes;

IV - estímulo à inserção da pessoa com Transtorno do Espectro Autista no mercado de trabalho;

V - a responsabilidade do poder público quanto à informação pública relativa ao Transtorno do Espectro Autista e suas implicações;

VI - o incentivo à formação e capacitação de profissionais da saúde e educação, principalmente médicos e professores, especializados no atendimento à pessoa com Transtorno do Espectro Autista, bem como pais e responsáveis;

VII - o estímulo à pesquisa científica e à capacitação, firmando convênio com o objetivo de priorizar o atendimento das crianças com o diagnóstico Espectro Autista com intervenções cientificamente comprovadas com eficácia para autismo.

§ 1°. Para fiel cumprimento da implementação da Política Municipal dos Direitos das Pessoas Transtorno do Espectro Autista, fica o Poder Executivo autorizado a firmar convênios com pessoas jurídicas de Direito Privado, comprovando-se o uso de eventual verba pública ou privada para o fim a que se desina.

§ 2°. Entende-se por intervenção cientificamente comprovada em eficácia e ou intervenções baseadas em evidências:

I - revisão sistemática e metanálise;

II - ensaio randomizado;

III - ensaios não randomizados com grupo controle;

IV - estudos observacionais;

V - estudos não experimentais;

VI - opinião de especialista.

Art. 6º. – São direitos da pessoa com Transtorno do Espectro Autista:

I - a vida digna, a integridade física e moral, o livre desenvolvimento da personalidade, a segurança e o lazer, sendo nesse último, assegurado o direito de frequentar os espaços reservados para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, em teatros, cinemas, auditórios, estádios, ginásios de esporte, locais de espetáculos e de conferências e similares;

II - a proteção contra qualquer forma de abuso e exploração;

III - o acesso a ações e serviços de saúde, com vistas à atenção integral às suas necessidades de saúde, incluindo:

a) o diagnóstico precoce, ainda que não definitivo;

b) o atendimento multiprofissional;

c) a nutrição adequada e a terapia nutricional;

d) os medicamentos;

e) informações que auxiliem no diagnóstico e no tratamento;

IV - o acesso:

a) à educação e ao ensino profissionalizante;

b) à moradia, inclusive à residência protegida;

c) ao mercado de trabalho.

Art. 7º. – A pessoa com Transtorno do Espectro Autista não será submetida a tratamento desumano ou degradante, não será submetida a tratamento sem eficácia comprovada, não será privada de sua liberdade ou do convívio familiar e não sofrerá discriminação por motivo da deficiência.

Art. 8º. – O gestor, diretor escolar, ou autoridade competente que recusar a matrícula de aluno com transtorno do espectro autista, ou qualquer outro tipo de deficiência, será punido com multa de 3 (três) a 20 (vinte) salários-mínimos.

Parágrafo Único. Em caso de reincidência, apurada por processo administrativo, assegurado o contraditório e a ampla defesa, haverá a perda do cargo.

Art. 9º. – O Poder Executivo poderá, dentro dos limites desta Lei e se entender necessário, regulamentá-la.

Art. 10. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, complementando a Lei Municipal n° 2.359/2020.

Sala das Sessões, 08 de maio de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

A presente lei tem como principal intuito consagrar o princípio da dignidade da pessoa humana, o qual tem fundamento constitucional no artigo 1°, inciso III, da Carta Magna e que irradia sua axiologia para todo o ordenamento jurídico, de forma que em eventual conflito de normas jurídicas em geral – regras e princípios – prevalece este numa ponderação de interesses em geral. Foi elaborada com a colaboração de diversos especialistas na área e entidades municipais como, por exemplo, a VIVA AUTISTA.

Na década de 1980, surgiu um movimento chamado de Medicina Baseada em Evidências, cujo objetivo era o de fazer com que os médicos utilizassem sempre a melhor informação científica para o tratamento de seus pacientes, ao invés de ficarem por toda avida ligados a práticas antigas, do tempo de sua formação ou, pior ainda, aderissem a tratamentos exóticos e sem comprovação científica, colocando a vida dos pacientes em risco.

Este movimento foi extremamente bem-sucedido e fez a Medicina avançar rapidamente nas últimas décadas, em um ritmo jamais visto. Além da conscientização dos médicos, houve mudança nas grades curriculares das Universidades e, em alguns países, na legislação vigente, vinculando o exercício da Medicina às práticas baseadas em evidências. E um dos fatos mais relevantes foi o desenvolvimento de um campo de estudo para organizar estas evidências em um esquema que permitisse hierarquizá-las. Isto está relacionado a um conceito importante, que é o de validade externa.

Imagine que se faça uma pesquisa com 3 (três) pessoas que tenham pedra nos rins e lhes seja concedido um composto que elimine completamente a dor. Seria o suficiente para dizer que o composto funciona para todas as pessoas? Não, com certeza. Mas e se fossem 10, 20, 30, enfim, quantas pessoas seriam necessárias?

Este é um desafio metodológico e estatístico. Quando a pesquisa utiliza desenhos de pesquisas fortes, com grande número de pessoas (o grande, aqui, é bem específico, calculado a partir da população pesquisada) e replicações independentes, aí se alcança a validade externa suficiente para dizer que este procedimento vale para uma grande proporção da população. É neste momento que se conclui que algo tem evidência. É, portanto, um processo extremamente rigoroso de forma que quando se diz que algo tem evidência no âmbito de estudos, pesquisas e similares na área médica o diz pois foram pesados os prós e contras desse medicamento, dessa suplementação ou dessa intervenção. E há uma clara vantagem em se utilizar deste apoio (a depender, naturalmente, de cada indivíduo).

A primeira questão, portanto, seria pensar um critério, ou seja, o que seria necessário para um conhecimento ser considerado “evidente”? Que características as pesquisas precisariam ter para produzir “evidências? São 3 os critérios distintivos.

Através de critérios como relevância e similares, correlacionando-os com os desenhos de pesquisa existentes, foi elaborada uma forma de dispor esses conhecimentos de forma hierárquica. Existem algumas formas ligeiramente diferentes de pensar, às quais se chama de "***pirâmide da evidência***", que vai desde o nível mais baixo até o mais confiável, mas as diferenças são pequenas, havendo razoável consenso neste campo. Em se tratando de uma pirâmide, apresentamos do nível mais alto para o mais baixo:

1º Revisão Sistemática e Metanálise
2º Ensaio Randomizado
3º Ensaios não randomizados com grupo controle
4º Estudos observacionais
5º Estudos não experimentais
6º Opinião de especialista (HARBOUR & MILLER, 2010).

Se esta é a pirâmide, o que consideramos que seja uma intervenção com evidência é aquela que apareceu com esta classificação em uma Metanálise, Revisões Sistemáticas e Ensaios Clínicos Randomizados com certas características, estes são os estudos que estão no nível mais alto de evidência. As Metanálises são estudos de Revisão Sistemática de um tipo específico, que busca agregar resultados de estudos comparáveis e que "*combina os efeitos dos tratamentos nos estudos individuais em um efeito de tratamento 'de conjunto' para todos os estudados combinados e/ou para subgrupos específicos de estudos ou pacientes, e faz inferências estatísticas* (MORTON, 1999 apud DAVIES,2007, p. 34).

Já a Revisão Sistemática, segundo Sampaio e Mancini (2007, p. 2):

[...] é uma forma de pesquisa que utiliza como fonte de dados a literatura sobre determinado tema. Esse tipo de investigação disponibiliza um resumo das evidências relacionadas a uma estratégia de intervenção específica, mediante a aplicação de métodos explícitos e sistematizados de busca, apreciação crítica e síntese da informação selecionada. As revisões sistemáticas são particularmente úteis para integrar as informações de um conjunto de estudos realizados separadamente sobre determinada terapêutica/intervenção, que podem apresentar resultados conflitantes e/ou coincidentes, bem como identificar temas que necessitam de evidência, auxiliando na orientação para investigações futuras.

Quando ao Ensaio Clínico Randomizado, ele pode ser assim definido:

[...] um estudo prospectivo que compara o efeito e valor de uma intervenção (profilática ou terapêutica) com controles em seres humanos, no qual o investigador distribui o fator de intervenção a ser analisado de forma aleatória através da técnica da randomização; dessa forma, os grupos experimentais e de controle são formados por um processo aleatório de decisão. Pode se referir a fármacos, técnicas ou procedimentos.

O termo eficácia refere-se ao resultado de uma intervenção realizada sob condições ideais, bem controladas, como nos ensaios clínicos controlados. Efetividade refere-se ao resultado de uma intervenção aplicada sob as condições habituais da prática médica, que incluem as imperfeições de implementação que caracterizam o mundo cotidiano.

O autismo, evidentemente, não poderia ficar de fora, sobretudo quando levamos em consideração que há uma janela de oportunidades até os 3 anos e que não se repete em nenhuma outra fase da vida. Não é possível "ficar tentando" para "ver o que dá certo". É preciso, isto sim, apoiar-se no que há certeza e investir ao máximo nas certezas.

Esclarecido o conteúdo material da proposição cumpre agora destacar sua constitucionalidade e legalidade, tanto do ponto de vista da competência do Município para legislar sobre o tema quanto a possibilidade do exercício do poder legiferante advir do Poder Legislativo como aqui. Pois bem. A Constituição da República, por sua vez, em seu art. 23, II, deixa claro que é competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios garantir a proteção das pessoas com deficiência e garantir seus direitos com tratamento baseado no princípio da isonomia material:

> "Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
>
> (...)
>
> II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;"

Trata-se, pois, de norma que disciplina ação voltada à proteção de pessoas portadoras de deficiência, dentre as quais se incluem as pessoas com obesidade mórbida.

Quanto à referida matéria, a União, no exercício da competência legislativa que lhe é outorgada pela Carta Magna (art. 24, XIV, CRFB/88) e, dentro do sistema vertical de repartição de competência, editou a Lei n° 13.146/2015, instituindo o Estatuto da Pessoa com Deficiência.

A proposição reconhece a necessidade de adaptar tanto o edital como a prova a ser realizada a fim de que pessoas com deficiências auditiva e visual possam realizá-la em igualdade de condições com os demais candidatos, em nada maculando o juízo de conveniência e oportunidade do ordenador de despesas quanto à realização do certame em si.

Cabe destacar o que afirma a Lei Federal nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), em seu artigo 27, abaixo transcrito:

> "Art. 27. A educação constitui direito da pessoa com deficiência, assegurados sistema educacional inclusivo em todos os níveis e aprendizado ao longo de toda a vida, de forma a alcançar o máximo desenvolvimento possível de seus talentos e habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais, segundo suas características, interesses e necessidades de aprendizagem.
>
> Parágrafo único. É dever do Estado, da família, da comunidade escolar e da sociedade assegurar educação de qualidade à pessoa com deficiência, colocando-a a salvo de toda forma de violência, negligência e discriminação."

Vê-se, pois, que a norma municipal se atém aos locais obrigados pela Lei federal ao seu cumprimento, voltando-se a uma das espécies de deficiência, a da obesidade avançada ou mórbida, pelo que em nada extrapola as normas superiores.

Em segundo lugar, é descabida aqui qualquer alegação de vício formal de iniciativa na proposição por arguição de que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, pois estas são de interpretação restritiva e estão expressas no art. 50 da Lei Orgânica Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1°, da Constituição da República traduzem taxatividade.

Como se vê, a matéria tratada na proposição não foi mencionada em nenhuma das hipóteses acima e, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, inexistindo usurpação de competência, até porque não se trata norma de organização da Administração Pública nem de lei municipal que cria atribuições à Secretaria.

Há uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico, com a criação de normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo.

Diversamente, impõe obrigações aos órgãos públicos e a particulares, sujeitos à atividade à fiscalização do Poder Executivo, sem impor-lhe novas obrigações além das já inseridas no campo de atuação desse Poder, como a divulgação dos serviços à disposição da população e o exercício do poder de polícia.

Além disso, o art. 14, I, alínea a), da Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras deixa claro que a Câmara Municipal possui competência para dar início a proposições destinadas à defesa e garantia das pessoas com deficiência:

> "Art. 14 - <u>Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município</u>, especialmente no que se refere ao seguinte:

> I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, notadamente no que diz respeito:
>
> a) à saúde, à assistência pública e à proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;" (grifou-se).

A presente proposição não cria qualquer despesa ao Executivo nem invade a esfera de atribuições de suas Secretarias, motivos pelos quais não há qualquer impedimento para sua regular tramitação, pois pretende consagrar princípios constitucionais e trazer uma Administração Pública gerencial e voltada ao atendimento de interesses e peculiaridades que lhes são próprios.

Realmente, o Projeto em questão encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência dos Tribunais Pátrios sobre o tema.

A presente lei não cria qualquer despesa ao Executivo nem invade a esfera de atribuições de suas Secretarias, motivos pelos quais não há qualquer impedimento para sua regular tramitação, pois pretende consagrar também o princípio da isonomia (igualdade) em seu sentido material.

Realmente, o Projeto em questão encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência dos Tribunais Pátrios sobre o tema e com legislações idênticas em vários entes federativos do Brasil.

Com efeito, verifica-se 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 da criação 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 que já esteja 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):

> "Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

E, ainda que houvesse a alegação de que haveria a criação de gastos ao Poder Executivo, fato é que a ausência de recursos específicos para atendimento de novas despesas, na pior das hipóteses, apenas comprometeria a eficácia da lei no exercício financeiro de sua vigência. Com efeito, "*inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo" (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01)*".

Em outras palavras, se a lei cria despesa pública ou renuncia a receita pública isso não é suficiente para conclusão de sua inconstitucionalidade por violação à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo.

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade do Município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal e por não trazer despesas nem usurpar matérias de competência privativa do Poder Executivo, se requer a regular tramitação da presente proposição com sua votação e aprovação no Plenário da Casa Legislativa, transmudando-se por fim em Lei quando da promulgação do Chefe do Poder Executivo.

Requer-se, ainda, que quando do envio do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo para sanção e eventual análise de veto, ocorra o envio concomitante da presente Justificativa como anexo porque esclarece por inteiro todas as questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 08 de maio de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador