PROJETO DE LEI Nº 097/2021

EMENTA: "Dispõe sobre os Direitos da Pessoa Portadora de Sequela Grave Advinda de Queimaduras. "

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 EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

Art. 1º. – Toda pessoa que, em decorrência de queimadura, ficar acometida por sequela grave que a incapacite para o trabalho ou atividade habitual terá direito à assistência médica especializada, constituindo-se dever do Poder Público a sua reinserção social.

Art. 2°. – Para os efeitos desta Lei, queimadura consiste em uma lesão causada por agentes térmicos, químicos, elétricos ou radioativos que agem no tecido de revestimento do corpo humano e pode destruir, parcial ou totalmente, a pele, seus anexos e até atingir camadas mais profundas, como os tecidos subcutâneos, músculos, tendões e ossos.

Art. 3°. – Sequela grave incapacitante para o trabalho ou atividade habitual, para os efeitos desta Lei, compreende as lesões derivadas de queimaduras de espessura total, também conhecidas de 3º grau, com mais de 10% (dez por cento) da área corporal atingida, ou queimadura de áreas especiais como face, mãos e períneo, das quais decorra:

I - perda total de membro ou órgão;

II - perda integral da função de membro ou órgão;

III - redução de mais de 50% (cinquenta por cento) da função de membro ou órgão;

IV - cicatriz patológica conhecida como queloide e/ou hipertrófica que cause danos funcionais e/ou estéticos da face que resultem em desfiguramento grave; ou

V - trauma psicológico severo que diminua, consideravelmente, a capacidade intelectual e a convivência social.

Parágrafo Único. Será igualmente considerado portador de sequela grave incapacitante a pessoa que for vítima de queimadura de qualquer extensão que tenha associada a esta queimadura lesão inalatória, politrauma, trauma craniano, trauma elétrico, choque, insuficiência renal, cardíaca ou hepática, distúrbios de hemostasia, embolia pulmonar, infarto agudo do miocárdio, quadros infecciosos graves decorrentes ou não da queimadura, síndrome compartimental e doenças consuptivas.

Art. 4°. – Assistência médica especializada consiste na promoção, por parte do Poder Público, da reabilitação física e psicológica da pessoa vítima de queimadura que ficar acometida por sequela grave que a incapacite para o trabalho ou para a sua atividade habitual.

Art. 5°. – Reabilitação física, para efeitos desta Lei, compreende o tratamento cirúrgico integral, inclusive o estético, o fornecimento gratuito de cirurgias reconstrutivas com uso de tecnologias que envolvam substitutos cutâneos, malhas de compressão, lâminas de silicone, órtese, prótese ou outros materiais necessários à melhora do quadro clínico ou cirúrgico, e a assistência especializada prestada por equipe multidisciplinar composta por médicos com experiência na área de queimaduras, enquanto perdurar a necessidade, conforme critério médico e profissional.

Art. 6°. – Reabilitação psicológica, para efeitos desta Lei, compreende o acompanhamento da pessoa vítima de queimadura, por médicos psiquiatras, psicólogos e terapeutas ocupacionais, pelo tempo necessário, conforme critério médico e profissional.

Art. 7°. – A reinserção social da pessoa vítima de queimadura que cause sequela grave incapacitante para o trabalho ou atividade habitual compreende a promoção da sua integração ou reintegração à vida comunitária, por meio da criação de programas assistenciais que concorram para a eliminação de preconceitos, bem como atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, além da criação de programas que facilitem o acesso aos bens e serviços coletivos.

Art. 8°. – Aplicam-se a toda pessoa na condição de sequelado grave incapacitado para o trabalho ou atividade habitual as disposições da Lei Federal nº 7.853, de 24 de outubro de 1989 e do Decreto federal nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, que a regulamentou.

Art. 9°. – As despesas relativas à execução desta Lei serão decorrentes das dotações orçamentárias próprias, podendo eventualmente ser suplementadas caso haja necessidade.

Art. 10. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 12 de maio de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

A proposição estabelece uma série de definições e providências normativas voltadas à promoção da saúde de pessoas portadoras de sequelas incapacitantes decorrentes de queimaduras.

São elas, em síntese, as seguintes: (a) assegurar assistência médica especializada, incluindo a reabilitação física e psicológica da vítima, além da sua reinserção social (arts. 1º e 4º); (b) definir sequela grave incapacitante (art. 3º); (c) estabelecer os tratamentos e prestações abrangidos nos conceitos de reabilitação física, psicológica e reinserção social (arts. 5º, 6º e 7º); e; (d) aplicar ao portador de sequela incapacitado algumas prerrogativas assistenciais típicas do regime jurídico previsto na Lei Federal 7.853/1989 (art. 8°).

A Constituição da República garante a todos os cidadãos o direito à saúde no artigo 196:

> "Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."

O que a presente proposição pretende é apenas atuar para que, suplementando a legislação estadual e a federal existentes, garantir às pessoas mencionadas nesta Lei um atendimento prioritário por parte do Poder Público, exatamente como permitido pelo art. 30, I e II da Constituição da República.

Os artigos 1º, 4º, 6º e 7º da proposição não promovem inovações na realidade orgânica do Executivo local, seja pela criação de novos cargos, serviços ou mesmo obrigações. Nada disso. Apenas cuidam de especificar quais os cuidados médicos, dentre aqueles já providos ordinariamente pela rede pública de saúde, deverem ser garantidos a determinada classe de pacientes (portadores de sequelas graves causadas por queimaduras), tendo em vista a situação de vulnerabilidade por eles experimentada.

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.

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.

Para que se tenha uma ideia, em julgamento da ADI n° 5.293/SC de Relatoria do Ministro ALEXANDRE DE MORAES, recente o e. Supremo Tribunal Federal entendeu ser constitucional a Lei do Estado da Santa Catarina, Lei n° 16.285/2013, praticamente idêntica à presente proposição, como se vê da ementa abaixo transcrita:

> "CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO À SAÚDE E A PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS. LEI 16.285/2013, DE SANTA CATARINA. ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS INCAPACITADAS POR QUEIMADURAS GRAVES. ALEGAÇÕES DIVERSAS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIOS DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. OCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS (ART. 30, V) E DA UNIÃO, QUANTO À AUTORIDADE PARA EXPEDIR NORMA GERAL (ART. 24, XIV, § 1º). 1. Os artigos 1º, 4º, 6º e 7º da lei impugnada não afrontam a regra, de reprodução federativamente obrigatória, que preserva sob a autoridade do chefe do Poder Executivo local a iniciativa para iniciar leis de criação e/ou extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, "e", da CF). Mera especificação de quais cuidados médicos, dentre aqueles já contemplados nos padrões nacionais de atendimento da rede pública de saúde, devem ser garantidos a determinada classe de pacientes (portadores de sequelas graves causadas por

> queimaduras). 2. A cláusula de reserva de iniciativa inscrita no art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição, por sua vez, não tem qualquer pertinência com a legislação objeto de exame, de procedência estadual, aplicando-se tão somente aos territórios federais. Precedentes. 3. Inocorrência, ainda, de violação a preceitos orçamentários, tendo em vista o acréscimo de despesas públicas decorrentes da garantia de assistência médica especializada a vítimas de queimaduras. Conforme reafirmado pelo Plenário Virtual desta Suprema Corte em sede repercussão geral (ARE 878.911, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 10/10/2016): "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)". 4. Ao dispor sobre transporte municipal, o art. 8º da Lei nº 16.285/2013 do Estado de Santa Catarina realmente interferiu na autonomia dos entes municipais, pois avançou sobre a administração de um serviço público de interesse local (art. 30, V, da CF). Além disso, o dispositivo criou presunção legal de restrição de mobilidade de vítimas de queimaduras graves, distanciando-se do critério prescrito em normas gerais expedidas pela União dentro de sua competência para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV, e § 1º, da CF). 5. A norma prevista no art. 9º da Lei estadual 16.285/2013 funciona como cláusula de mero valor expletivo, que apenas conecta uma categoria normativa geral, de "pessoas com deficiência", com uma classe especial de destinatários sempre caracterizados por incapacidade laboral – "pessoas com sequelas graves incapacitantes decorrentes de queimaduras" – sem que exista qualquer contraste entre as duas disciplinas. 6. Ação direta parcialmente procedente quanto ao art. 8º da Lei 16.285/2013, do Estado de Santa Catarina." (grifou-se).

As prestações públicas preconizadas – reabilitação física, psicológica e reinserção social – dão concretização à premissa de "***atendimento integral***" (art. 198, II, da Constituição da República), que norteia as ações e serviços de saúde em todo o território nacional, conforme corroborado pela Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde.

Referida lei estabelece, como princípio operativo do SUS, a "***integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema***" (art. 7º, II, da Lei Federal 8.080/1990), e esclarece que as ações de saúde não se limitam às prestações voltadas a garantir o bem estar físico e mental dos pacientes, mas também medidas de amparo social, caso seja necessário (art. 3º, Parágrafo Único).

O SUS tem diretivas específicas em relação ao tratamento de queimados, garantindo-lhes assistência especial, no seguinte sentido:

> "Com o objetivo de garantir o atendimento a pacientes com queimaduras, em serviços hierarquizados e regionalizados do SUS, e garantir-lhes assistência nos vários níveis de complexidade por equipes multidisciplinares, editou o Ministério da Saúde as Portarias GM/MS 1.273 e 1.274, de 21 de novembro de 2000. A primeira determinou a Secretarias de Saúde dos Estados de do Distrito Federal implantar Redes Estaduais de Assistência a Queimados. A segunda alterou a Tabela de Procedimentos do Sistema de Informações Hospitalares do SUS, para incluir normas de classificação de grau de extensão e gravidade de queimaduras e respectivos procedimentos. As medidas de assistência e de reabilitação previstas nos arts. 4º a 6º do diploma catarinense decorrem do dever de recuperar plenamente a saúde dessas pessoas, o qual é imposto pela Constituição a todos os entes federativos, de forma solidária (como decorrência direta do regime constitucional de tutela estatal integral e universal da saúde). A expressão 'atendimento integral', contida no art. 198, II, da CR e no art. 7º, II, da Lei 8.080/1990, deve ser interpretada de forma a abranger todo procedimento ou serviço curativo exigido para restabelecer a saúde de pessoas vítimas de queimaduras que acarretem sequela grave. Conquanto não houvesse necessidade de a lei estadual especificar os procedimentos exigidos para tratamento de tais pacientes, isso não induz inconstitucionalidade da norma."

Os dispositivos previstos nos arts. 1º; 4º; e 6º da proposição caminham ao encontro dessa lógica de atendimento integral, estabelecendo de maneira concreta quais os modelos de atendimento devem ser observados para

viabilizar a assistência adequada a portadores de consequências graves causadas por queimaduras.

Como as sequelas deixadas por acidentes podem comprometer a capacidade laboral das vítimas, além de criar estigmatizações devido a fatores estéticos, a lei catarinense previu que a assistência a essas pessoas deve ir além da mera terapêutica curativa, abrangendo também programas de reinserção social específicos (art. 7º), similares àqueles que já constam da legislação federal de amparo às pessoas com deficiência, razão pela qual só se há, na prática e em âmbito municipal num nítido interesse local, a aplicação aos portadores de sequelas graves causadas por queimaduras o regime da Lei Federal n° 7.853/1989.

O regime geral protetivo das pessoas com deficiência – cujo padecimento inclui os afetados por queimaduras – ganhou desenvoltura ainda maior após a aprovação, com status normativo constitucional, da Convenção Internacional sobre Direitos das Pessoas com Deficiência, internalizada no ordenamento brasileiro pelo Decreto 6.949/2009, que também reconhece o direito de pessoas com deficiência a diferentes prestações de reinserção social, a serem efetivadas de acordo com os recursos disponíveis de cada Estado Parte (artigo 4º, item 2).

Na medida em que os arts. 1º; 4º; 6º e 7º da proposição veiculam padrões de atendimento médico absolutamente consentâneos com aqueles que já são contemplados em diversas outras referências do ordenamento federal, incluindo preceitos de hierarquia constitucional que sintetizam o direito fundamental à saúde, não há como identificar qualquer vício de origem.

Além de não violarem a iniciativa do Chefe do Executivo para dispor sobre organização e funcionamento da Administração Pública local, as normas dos arts. 1º; 4º; 6º e 7º da proposição não violam os preceitos orçamentários previstos nos arts. 165, 167, I e II e 169, § 1º, da Carta Magna. Isso porque os projetos de lei subscritos por parlamentares não são necessariamente neutros em termos financeiros, sendo perfeitamente possível que eles tenham projeções nas despesas públicas.

É relevante observar que, se assim não fosse, haveria de se tolher significativamente a abrangência da atividade parlamentar como um todo, conforme advertência feita pelo eminente Min. MOREIRA ALVES no julgamento da ADI 2.072 MC/RS, reproduzida a seguir:

> "Sr. Presidente, com a devida vênia, vou acompanhar o eminente Relator, porquanto, se se entender que qualquer dispositivo que interfira no orçamento fere a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo para lei orçamentária, não será possível legislar, sem essa iniciativa, a respeito de qualquer matéria – assim, por exemplo, pensão especial, doação ou remissão – que tenha reflexo no orçamento". (ADI 2072 MC, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, DJU de 19/9/2003; grifou-se).

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.

O entendimento supracitado veio a ser recentemente reafirmado pelo Plenário desta Suprema Corte em caso com repercussão geral (ARE 878.911, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 10/10/2016):

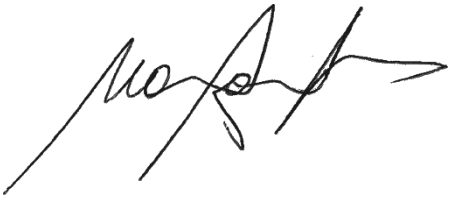
> "Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder 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; grifou-se).

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, 12 de maio de 2021.



Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador