

PARECER JURÍDICO-LEGISLATIVO nº. 010/2023

Projeto de Lei do Legislativo nº. 980/2021: Institui e regulamenta o Cadastro e a Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (Ciptea), no Município de Colombo e dá outras providências.

Autor: Vereador Anderson Prego.

1. RELATÓRIO

Trata-se da análise jurídica de Projeto de Lei, da autoria de Vereador do Legislativo de Colombo, que visa criar cadastro e carteira de identificação para pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA), na forma que menciona.

O **Projeto** possui Substitutivo-Geral e será analisado sob tal perspectiva. O texto, em seu conteúdo, possui sete artigos: o primeiro traz as finalidades do cadastro e da carteira; os artigos 2º a 6º tratam de especificações do documento, tais como, ausência de custos, requisitos para emissão, layout, Secretaria competente, validade, prazo de emissão etc.; o dispositivo final fixa prazo de 30 (trinta) dias para o Executivo regulamentar a matéria, sem cláusula expressa de vacância.

A **justificativa** foi apresentada, trazendo como introdução um importante arcabouço de leis relacionadas, bem como, estatísticas sobre pessoas com TEA, conceitos e a relevância de um documento que permita a identificação do munícipe com o transtorno, especialmente na inclusão social, no acesso a serviços e benefícios.

O **protocolo** do Projeto nesta Casa ocorreu em 02/08/2021 e a **divulgação** em Sessão Ordinária no dia 17/08/2021. Em 23/12 do mesmo ano foi encaminhado ofício para o Executivo solicitando informações, sem notícia de resposta.

Em 10/04/2023, foi apresentado Substitutivo-Geral ao Projeto e na mesma data encaminhado a este Jurídico para parecer. Em face de pedido verbal do Vereador Autor, mencionando possíveis novas alterações no texto, a análise restou suspensa neste Departamento, sendo retomada apenas em 26/04/2023.

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Contexto e conteúdo da proposição

A proposição ora sob análise trata de Projeto de Lei de autoria do Vereador Anderson Ferreira da Silva, visando a criação de cadastro municipal e carteira para identificação das pessoas com Transtorno do Espectro Autista.

O projeto vem minuciosamente justificado, cabendo lembrar que a **Lei Federal n. 12764/2012**, que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, foi alterada no ano de 2020, para fazer o constar a seguinte disposição:

Art. 3º-A. É criada a Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (Ciptea), com vistas a garantir atenção integral, pronto atendimento e prioridade no atendimento e no acesso aos serviços públicos e privados, em especial nas áreas de saúde, educação e assistência social. (Incluído pela Lei nº 13.977, de 2020)

§ 1º A Ciptea será expedida pelos órgãos responsáveis pela execução da Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante requerimento, acompanhado de relatório médico, com indicação do código da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID), e deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - nome completo, filiação, local e data de nascimento, número da carteira de identidade civil, número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), tipo sanguíneo, endereço residencial completo e número de telefone do identificado;

II - fotografia no formato 3 (três) centímetros (cm) x 4 (quatro) centímetros (cm) e assinatura ou impressão digital do identificado;

III - nome completo, documento de identificação, endereço residencial, telefone e e-mail do responsável legal ou do cuidador;

IV - identificação da unidade da Federação e do órgão expedidor e assinatura do dirigente responsável.

§ 2º Nos casos em que a pessoa com transtorno do espectro autista seja imigrante detentor de visto temporário ou de autorização de residência, residente fronteiriço ou solicitante de refúgio, deverá ser apresentada a Cédula de Identidade de Estrangeiro (CIE), a Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM) ou o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DPRNM), com validade em todo o território nacional.

§ 3º A Ciptea terá validade de 5 (cinco) anos, devendo ser mantidos atualizados os dados cadastrais do identificado, e deverá ser revalidada com o mesmo número, de modo a permitir a contagem das pessoas com transtorno do espectro autista em todo o território nacional.

§ 4º Até que seja implementado o disposto no caput deste artigo, os órgãos responsáveis pela execução da Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista deverão trabalhar em conjunto com os respectivos responsáveis pela emissão de documentos de identificação, para que sejam incluídas as necessárias informações sobre o transtorno do espectro autista no Registro Geral (RG) ou, se estrangeiro, na Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM) ou na Cédula de Identidade de Estrangeiro (CIE), válidos em todo o território nacional.

No Paraná, na mesma linha, há a **Lei n. 17555/2013** que trouxe as diretrizes da política estadual de proteção dos direitos das pessoas com TEA; e a **Lei n. 19590/2018**, que instituiu o “Programa Censo de Pessoas com TEA e seus Familiares”, **instrumentalizando a carteira no âmbito estadual**.

O documento está disponível para solicitação através do link: <https://www.justica.pr.gov.br/servicos/Cidadania/Direitos/Solicitar-a-Carteira-do-Autista-gwoBgeNz>, (acesso nesta data), mediante cadastro (PIA Digital) e apresentação dos documentos que menciona (os mesmos da Lei Federal acima referida).

A criação de uma carteira também pelo Município é de análise de mérito (conveniência e oportunidade) da parte deste parlamento, sendo que a importância do tema é certamente indiscutível.

O “autismo” é definido em artigo científico sobre o tema, da seguinte maneira:

(...) transtorno complexo do desenvolvimento, do ponto de vista comportamental, com diferentes etiologias que se manifesta em graus de gravidade variados (GADIA, 2006). De acordo com Oliveira (2009), “autos” significa “próprio” e “ismo” traduz um estado ou uma orientação, isto é, uma pessoa fechada, reclusa em si. Assim, o autismo é compreendido como um estado ou uma condição, que parece estar recluso em si próprio.¹

De acordo com um relatório recente do Centro de Controle e Prevenção de Doenças dos Estados Unidos da América, considerando a amostra ali adotada, 1 em cada 36 crianças de oito anos de idade foi identificada com TEA, no ano de 2020². No Brasil, embora a pergunta tenha sido incluída no último censo do IBGE (2022), ainda não há dados atualizados, inexistindo pesquisas acadêmicas a respeito (que se tenha notícia), prevalecendo apenas uma estimativa de que haja dois milhões de pessoas com diagnóstico de TEA no país, mas sem quaisquer dados concretos e comprováveis³.

De qualquer forma, a demonstração do aumento no número de detecções, em variadas idades, a desinformação, o estigma e preconceito para com as pessoas com TEA e suas famílias, aliados à importância que o tema vem merecendo por parte da sociedade, em especial dos legisladores (como visto nas leis federais e estaduais acima), apontam a necessidade de que o Município de Colombo também caminhe nesse sentido protetivo e ampliativo dos direitos pertinentes.

¹ ONZI e GOMES, F. Z. e R. F. **Transtorno do Espectro Autista**: a importância do diagnóstico e reabilitação. Caderno pedagógico, Lajeado, v. 12, n. 3, p. 188-199, 2015. ISSN 1983-0882. Disponível em: <http://www.meep.univates.br/revistas/index.php/cadped/article/view/979>. Acesso em 26/04/2023.

² Disponível em: <https://www.cdc.gov/ncbddd/autism/addm-community-report/index.html>. Acesso em 26/04/2023.

³ Vide artigo virtual de 2019: “Quantos autistas há no Brasil”. Disponível em: <https://www.canalautismo.com.br/noticia/quantos-autistas-ha-no-brasil/>. Acesso em: 26 de abril de 2023.

Em 2018, foi editada em Colombo a **Lei n. 1468**, que ainda que de forma bem rasa, instituiu a Semana Municipal de Conscientização do Autismo e Políticas Municipais de Atendimento aos Direitos da Pessoa com TEA, embora não tenha definido nenhuma “política” efetivamente.

Vale sempre a lembrança dos importantíssimos preceitos do Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei n. 13146/2015 e da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, incorporada no Brasil pelo Decreto n.6949/2009. Do Estatuto da Inclusão, colhem-se as seguintes regras de prioridade para as pessoas com deficiência, dentre outras⁴, que a carteira visaria assegurar:

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, 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. 9º A pessoa com deficiência tem direito a receber atendimento prioritário, sobretudo com a finalidade de:

I - proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;

II - atendimento em todas as instituições e serviços de atendimento ao público;

III - disponibilização de recursos, tanto humanos quanto tecnológicos, que garantam atendimento em igualdade de condições com as demais pessoas;

IV - disponibilização de pontos de parada, estações e terminais acessíveis de transporte coletivo de passageiros e garantia de segurança no embarque e no desembarque;

V - acesso a informações e disponibilização de recursos de comunicação acessíveis;

VI - recebimento de restituição de imposto de renda;

VII - tramitação processual e procedimentos judiciais e administrativos em que for parte ou interessada, em todos os atos e diligências.

§1º Os direitos previstos neste artigo são extensivos ao acompanhante da pessoa com deficiência ou ao seu atendente pessoal, exceto quanto ao disposto nos incisos VI e VII deste artigo.

§2º Nos serviços de emergência públicos e privados, a prioridade conferida por esta Lei é condicionada aos protocolos de atendimento médico.

→ Acerca do texto proposto, observa-se que o Vereador Autor estipula como finalidades para o cadastro e a carteira (CIPTEA): garantir atenção integral, pronto atendimento e prioridade no atendimento e acesso aos serviços públicos e privados; mapear casos do Município; e promover inclusão social.

⁴ Vide também a Lei n. 10048/2000 - Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica; e Regulamento.

Adiante, esclarece que a CIPTEA é gratuita, inclusive em caso de segundo via, devendo ser apresentados, para sua emissão, os seguintes documentos: formulário preenchido, documento de identificação, comprovante de endereço atualizado, atestado médico (relatório com CID – código de classificação) emitido por profissional do SUS ou Rede Privada e foto recente.

O texto determina que a carteira deverá conter, no mínimo: qualificação completa do interessado e do responsável, fotografia e identificação do órgão expedidor. Por fim, o art. 5º traz atribuições ao Executivo e fixa-se a validade do documento em cinco anos.

Em que pese o contexto ora apresentando, ressalva esse parecerista que o mais eficaz e menos burocrático caminho para instrumentalização do direito das famílias com pessoas com TEA, deveria ser a uniformização dos procedimentos no ambiente nacional, estadual e municipal.

A Lei n. 12764/2012, cria um documento nacional que aparentemente ainda não foi regulamentado; entretanto, o Estado do Paraná já o fez, sendo assim, o mais eficiente (art. 37, da CB) e oportuno seria a implementação de programas no Município para divulgação e promoção do cadastro já existente no âmbito do Governo Estadual, não a criação de mais um banco de dados, mais um documento, aumentando o risco de vazamento de dados sensíveis (vide Lei n. 13709/2018) e ampliando o ônus para os pais que deverão portar outro documento, numeração etc.

Do que se vislumbra no cenário nacional, especialmente com as leis de desburocratização (vide por exe., Lei n. 14534/2023⁵ e Lei n. 13726/2018⁶), o que deve ocorrer é a integração da informação da deficiência na carteira de CPF, mantendo-se a proposta de uma documentação única capaz de permitir o acesso prioritário e os benefícios previstos em lei para as famílias de pessoas com TEA.

Assim, a questão deve ser sopesada pelos parlamentares; entretanto, no mais, **a proposta atende em seu mérito os princípios de Direito aplicáveis ao caso, em especial, a dignidade da pessoa humana, a igualdade, a motivação, a finalidade, dentre outros que se possam vislumbrar.**

2.2. Competência Material e Formal. Emendas.

A proteção às pessoas com deficiência pode ser atendida pelas competências previstas no art. 30, incisos I, II e VII, da Constituição Brasileira, que tratam, respectivamente, da competência municipal em assuntos de interesse local, possibilidade de *suplementação* da legislação federal e estadual, e quanto ao atendimento à saúde da população.

⁵ Altera as Leis nºs 7.116, de 29 de agosto de 1983, 9.454, de 7 de abril de 1997, 13.444, de 11 de maio de 2017, e 13.460, de 26 de junho de 2017, para adotar número único para os documentos que especifica e para estabelecer o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) como número suficiente para identificação do cidadão nos bancos de dados de serviços públicos.

⁶ Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação.

Ressalte-se que para o caso não há exatamente “suplementação” da legislação federal e estadual, que já preveem a carteira da pessoa com TEA, mas há aqui uma opção legislativa para MAIS UM documento garantidor de direitos a essas famílias, o que certamente deverá ser objeto de debate nesta Casa de Leis.

No tocante à competência material comum, entre União, Estados e Municípios, observa-se o permissivo do art. 23, incisos I, II e X, que tratam da possibilidade de edição de leis com o objetivo de zelar pela Constituição, a saúde e assistência pública, a proteção e garantia das pessoas com deficiência, e o combate aos fatores de marginalização, promovendo integração social.

Ainda como determinação constitucional, destaca-se o disposto no **art. 203, IV**, que enuncia entre os objetivos da assistência social a promoção da integração da pessoa com deficiência na vida comunitária. Também o **art. 227, §1º, II**, que dispõe que o Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, adolescente e do jovem, obedecendo ao preceito da criação de programas de atendimento especializado a pessoas com deficiência facilitando o acesso a bens e serviços coletivos e a eliminação da discriminação.

A competência para propor e discutir a matéria também é corroborada na legislação local através da **Lei Orgânica Municipal**, art. 6º, I, II e VIII, em simetria ao referido acima (art. 30, da CB); o art. 12, XI, que trata da competência da Câmara na organização dos serviços administrativos locais, e o inciso XVIII, ‘d’, quando alude à proteção e integração social da pessoa com deficiência.

Aqui, por invadir a esfera de competência do Executivo, violando o postulado democrático e republicano da separação dos poderes, há que se recomendar a apresentação de **emenda para suprimir do art. 5º, a definição no tocante a qual órgão da Prefeitura realizará o objetivo da proposição.**

Igualmente, não pode o Legislativo assinalar prazo ao Executivo na realização de propósito normativo, independente da nobreza do tema apresentado, recomendando-se a alteração do art. 7º, na forma como proposto.

Nesse sentido já se manifestou o Supremo Tribunal Federal, confira-se:

Não há falar em reserva da iniciativa parlamentar para além das hipóteses taxativamente previstas no texto da Constituição da República Federativa ou Estaduais, por força do princípio da simetria. Os diplomas legais que não criam ou alteram a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública, nem tratam do regime jurídico de servidores públicos, não usurpam a iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

(ARE 1360426-RO. Rel. Min. Edson Fachin. **DJe 02/02/2022**. Excerto, sem destaques no original).

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.601/2011, do Estado do Amapá. Instituição da Política Estadual de Prevenção, Enfrentamento das Violências, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. (...) Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da

República. (...) 3. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente.
(Pleno. Rel. Min. Rosa Weber. ADI 4728. Jul. em 16/11/2021. Sem destaques no original).

Por fim, para que se evite **ilegalidade** no texto, deve ser apresentada emenda para que a documentação apresentada para emissão da carteira seja no mínimo aquela descrita na Lei n. 12764/2012, sendo necessária a inclusão no rol do art. 3º, do Projeto de Lei ora sob análise, do tipo sanguíneo da pessoa com TEA, nos termos do art. 3º-A, §1º, I⁷.

Sendo assim, respeitadas as emendas propostas, a iniciativa e análise do tema ora proposto, pelo Legislativo, é possível, com manifestação oportuna por parte do Executivo quando da sanção e necessária regulamentação do tema.

2.3. Técnica Legislativa.

Ressalvadas outras sugestões de emendas por parte dos parlamentares desta Casa, as recomendações acima referidas; e, em que pese não haver inovação legislativa na medida, uma vez que no Estado do Paraná já é previsto um cadastro único de pessoas com TEA, a proposição atende a LC 95/98 – que rege a elaboração, redação e alteração de leis em âmbito nacional.

Apenas a título de orientação, a melhor técnica recomendaria que o presente tema fosse proposto como artigo a ser incluído na Lei Municipal n.1468/2018, para fins de consolidação e sistematização da matéria. Ademais, é imprescindível a ampla divulgação e fiscalização do tema, após a sua aprovação, para que tenha a devida eficácia normativa.

Por fim, como não há no texto proposto cláusula de vigência, aplica-se o disposto no art. 1º, do Decreto-Lei n. 4657/1942, assim, **se promulgada a presente lei, terá ela vigência 45 (quarenta e cinco) dias após a sua publicação.**

2.4. Tramitação e quórum

Consoante disposto no **Regimento Interno** (RI) da Câmara dos Vereadores de Colombo, a proposição deve ser analisada pelas seguintes COMISSÕES:

⁷ I - nome completo, filiação, local e data de nascimento, número da carteira de identidade civil, número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), tipo sanguíneo, endereço residencial completo e número de telefone do identificado;

- 1) **Constituição e Justiça** (art.54, I, 'a', RI): pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade, técnica legislativa e obediência ao Regimento.
- 2) **Educação, Saúde e Bem-Estar Social** (art. 56): por se tratar de medida que protege a saúde pública e assistência social.
- 3) **Defesa do Cidadão e Segurança Pública** (art. 59): pelo aspecto protetivo do direito dos deficientes físicos.

Finalmente, a análise da proposição exige maioria simples (maioria dos votos, presente pelo menos a maioria absoluta dos Vereadores – nove deles), conforme o *caput* do art. 95, do Regimento Interno.

3. CONCLUSÃO

Assim, **este Advogado opina pela tramitação deste importante Projeto, com as emendas e recomendações de debate sugeridas, que deverá seguir para análise das Comissões apontadas e futura deliberação em Plenário**, caso assim se entenda cabível.

Remeto o presente parecer para a Divisão de Apoio Legislativo a fim de que seja numerado e inserido nos autos pertinentes para tramitação regimental.

Colombo-PR, 26 de abril de 2023.



Daniel Freitas - Advogado
OAB/PR nº. 43.892