



PROCESSO LEGISLATIVO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DO CÓDIGO ESTADUAL DA PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA NO PARANÁ

LEGISLATIVE PROCESS AND SOCIAL PARTICIPATION: THE EXPERIENCE OF THE STATE CODE FOR PERSONS WITH AUTISTIC SPECTRUM DISORDER IN PARANÁ

Mariane Yuri Shiohara Lübke¹

Resumo: Recentemente, a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná aprovou o Projeto de Lei n. 710/2023, “Código Estadual da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista”, que é a primeira codificação estadual que reúne, em uma única lei, a política estadual sobre a pessoa autista. O processo legislativo de elaboração de códigos no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná envolve um procedimento especial disciplinado no Regimento Interno daquela casa, que inclui a participação social. O artigo descreve como a participação social influenciou a redação aprovada do Código Estadual da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista paranaense, fortalecendo a ideia de que uma democracia participativa efetiva, que encontra instrumentos de ação em postulados de um direito administrativo democrático que pode se efetivar a partir da participação social no processo legislativo. A metodologia utilizada será a descrição do caso, a partir da análise do contido no Projeto de Lei n. 710/2023 da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná e da experiência da autora que esteve envolvida em todo o processo legislativo.

Palavras-chave: Código Estadual da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista – participação social – processo legislativo – direito administrativo democrático.

Abstract: Recently, the Legislative Assembly of the State of Paraná approved Bill no. 710/2023, “State Code for Persons with Autistic Spectrum Disorder”, which is the first state codification that brings together, in a single law, the state policy on autistic people. The legislative process of drafting codes within the scope of the Legislative Assembly of the State of Paraná involves a special procedure regulated by the Internal Regulations of that house, which includes social participation. The article aims to describe how social participation influenced the approved wording of the State Code for Persons with Autistic Spectrum Disorder in Paraná, strengthening the idea that an effective participatory democracy, which finds instruments of action in the postulates of a democratic administrative law that is also effective from social participation in the legislative process. The methodology used will be the description of the case, based on the analysis of what is contained in Bill no. 710/2023 of the Legislative Assembly of the State of Paraná and the experience of the author who was involved in the entire legislative process.

¹ Doutora em Direito Econômico e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Professora do Programa de Pós-graduação (mestrado e doutorado) do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba). E-mail: marishio@hotmail.com.



Keywords: State Code for Persons with Autism Spectrum Disorder – social participation – legislative process – democratic administrative law.

1 Introdução

Ultimamente, parece que todos nós conhecemos alguém com autismo: algum familiar, o filho do amigo. Pesquisa realizada no período de 2020 publicada pelo *Centers for Disease Control and Prevention* (CDC) demonstram que uma em cada 36 crianças norte-americanas com até 8 anos de idade tem diagnóstico de autismo.² Apesar do número apontado evidenciar a situação norte-americana, a realidade brasileira não deve ser tão distante do quadro apontado. Como se trata de uma situação de saúde pública e que tem ramificações no sistema educacional, o tema do autismo tem impactado os municípios brasileiros relativamente à necessidade de prestação desses serviços públicos.

Por consequência, uma série de legislações sobre o tema tem sido editada por diversos entes federativos. No Estado do Paraná, mais especificamente, a Assembleia Legislativa do Paraná, em uma iniciativa inédita em nível estadual, promoveu a elaboração e aprovação do Código Estadual da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (Projeto de Lei 710/2023), que foi enviado ao Poder Executivo para análise de sanção ou veto.

O presente artigo tem como objetivo analisar os impactos da participação social na elaboração do Projeto de Lei 710/2023. Em um primeiro momento, far-se-á a análise da importância da participação social nos processos que envolvam o planejamento de políticas públicas sociais a partir do marco constitucional do art. 193, parágrafo único da Constituição Federal. Na ausência de lei que regule a aplicação do referido artigo, busca-se demonstrar a existência de dispositivos legais que permitem a participação social nos processos de formulação, de monitoramento e controle das políticas sociais.

Ao depois, passa-se à análise específica do processo legislativo que originou o Código Estadual da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, com a demonstração de que a participação social foi decisiva para a aprovação de uma legislação que agregasse em um único documento legislativo, toda matéria sobre a pessoa com autismo no Paraná.

Trata-se de pesquisa descritiva, que buscou documentar o processo legislativo e como a participação social influenciou positivamente para a redação final do Código Estadual

² Pesquisa disponível em:

https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/72/ss/ss7202a1.htm?s_cid=ss7202a1_e&ACSTrackingID=USCDC_921-DM101985&ACSTrackingLabel=This%20Week%20in%20MMWR%20-%20Vol.%2072%2C%20March%202023&deliveryName=USCDC_921-DM101985. Acesso em: 22 abr 2024.



da Pessoa com Espectro Autista. Utilizou-se também da pesquisa bibliográfica para elaboração dos fundamentos teóricos iniciais para embasar a pesquisa descritiva. Como resultados, restou evidente que a participação social no processo legislativo em análise teve o condão de influenciar e condicionar a atuação do Poder Legislativo na elaboração de um texto legal que não conflitasse com outros postulados legais, bem como configurasse um avanço legislativo no Estado do Paraná sobre a matéria.

2. Estado democrático e mecanismos de participação social

A Administração Pública contemporânea pressupõe a interface do Estado com a sociedade³, por meio da garantia de acesso e participação da população nas questões a serem democraticamente resolvidas pelo Poder Executivo, Legislativo e ainda, à garantia de acesso ao Poder Judiciário em caso de lesão ou ameaça de lesão a direito. Em outras palavras, o Estado Democrático de Direito pressupõe a gestão compartilhada do Estado com a sociedade.⁴

A participação política da sociedade nas atividades administrativas, judiciais e legislativas advém da constatação de que a sociedade possui legitimidade para influir nas decisões dos poderes que repercutirão sobre a esfera dessas pessoas interessadas. E mais, que existem instrumentos jurídicos hábeis que lhes oportunizam participar e controlar as decisões tomadas pelo Estado.

Isto porque, a mera configuração de um Estado como democrático não garante a efetiva participação da população. É preciso mais do que a simples possibilidade e eleger representantes que irão tomar as decisões em nome da sociedade: uma democracia efetiva requer a abertura de instâncias democráticas no seio da própria sociedade, para que, para além do Estado, a sociedade seja democrática.⁵

³ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração Pública Democrática e efetivação de direitos fundamentais. In: **Direito Administrativo Democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 159-187 (p. 160).

⁴ BITENCOURT, Caroline. Müller.; BEBER, C. A. de M. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 232–253 (p. 238), 2015. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.06.002.AO09. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/9792>. Acesso em: 22 abr. 2024.

⁵ “Percebe-se que uma coisa é a democratização do estado (ocorrida com a instituição dos parlamentos), outra coisa é a democratização da sociedade, donde se conclui que pode muito bem existir um estado democrático numa sociedade em que a maior parte das suas instituições – da família à escola, da empresa à gestão dos serviços públicos – não são governadas democraticamente. Daí a pergunta que melhor do que qualquer outra caracteriza a atual fase do desenvolvimento da democracia nos países politicamente já democráticos: é possível a sobrevivência de um estado democrático numa sociedade não democrática?” (BOBBIO, Norberto.



A Constituição Federal de 1988 em várias passagens avaliza a construção de um direito administrativo participativo. O acréscimo do parágrafo único ao art. 193 da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional n. 108, de 2020, coroa a participação social no processo de planejamento de políticas públicas sociais, “assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.” (art. 193, parágrafo único da Constituição Federal).

Por consequência, todos os dispositivos constitucionais que já asseguravam a participação social em políticas públicas ganha um “reforço”, um elemento adicional de índole consitucional para reafirmar que os destinatários dessas políticas são legitimados a participar de seu processo de planejamento. E como já defendido outrora, um dos possíveis entendimentos sobre o que é planejamento, é encará-lo sob a perspectiva de processo, com fases bem delimitadas de preparação, execução e avaliação.⁶

Planejar implica na coordenação de idéias para futura execução, com o estabelecimento de diretrizes e metas tendentes a orientar a ação governamental. O planejamento tem por finalidade eleger objetivos que aperfeiçoem a ação estatal, inserindo-se “na perspectiva ativa e um Estado que pretende interferir na esfera econômica e social, coordenando as ações individuais com vistas ao bem-estar coletivo”⁷.

A atividade de planejamento não deixa de possuir conteúdo político, apesar de con-substanciar-se em uma função eminentemente técnica voltada à realização de valores sociais.⁸ Nestes termos, planejar implica na escolha de prioridades, tendo-se em vista que as demandas e necessidades são inesgotáveis. Logo, a participação do cidadão na eleição dessas prioridades é essencial, posto que todo planejamento estatal, em última análise, será voltado ao atendimento dos interesses coletivos.

Assim, mostra-se indispensável que a população participe do processo de

"Democracia representativa e democracia direta". In: **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira, São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 55.)

⁶ LÜBKE, Mariane Yuri Shiohara. **Planejamento multidimensional e desenvolvimento sustentável**. Curitiba: Íthala, 2022, p. 32.

⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo e QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Planejamento. In: **Curso de Direito Administrativo Econômico**. v. II. Organizadores: José Eduardo Martins Cardozo, João Eduardo Lopes Queiroz e Márcia Walquíria Batista dos Santos. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 47

⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 259.



planejamento preconizado pela Constituição Federal. Entretanto, a participação popular não acontece de maneira espontânea, devendo se percorrer uma série de etapas para a formação no consciente popular de uma cultura participativa.

Há que se ter uma nova leitura sobre o planejamento, a partir da inclusão do art. 193, parágrafo único da Constituição, em relação às seguintes passagens da Constituição: a) na área da *saúde*, as ações e serviços de saúde devem ter como diretriz a participação da comunidade (art. 197 e 198, III); b) as ações governamentais na área de *assistência social* também deverão ter a participação da população, tanto na formulação das políticas como no controle das ações (art. 204, II); c) a organização do sistema nacional de *seguridade social* deve possuir caráter democrático e contemplar, dentro de sua gestão, a participação dos trabalhadores, empregados, aposentados, além do Governo (art. 194, VII); d) o planejamento e execução da *política agrícola* devem contemplar a participação efetiva de produtores e trabalhadores rurais (art. 187); e) a *educação* deverá ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade (art. 205); f) admite-se a participação de entidades não governamentais em programas de assistência à *criança, adolescente e do jovem* (art. 227, §1º).

Tornou-se, então, imperativo constitucional que o Estado assegure a participação social no planejamento da política pública. Quais são, então, os mecanismos atualmente existentes que já asseguram a participação social nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas? Ressalta-se a importância de elencar quais são os mecanismos existentes porque, o art. 193, parágrafo único da Constituição Federal assegura, “na forma da lei” a participação da sociedade nos processos que envolvam o planejamento das políticas públicas sociais. Muito embora já existam projetos de lei tramitando no Congresso Nacional sobre o tema,⁹ não se tem um prazo para que sejam efetivamente aprovados.

Para fins didáticos, se dividirá a análise dos instrumentos de participação popular que possam ser utilizados na fase de formulação das políticas e, em um segundo momento, nas fases de monitoramento, controle e avaliação dessas políticas.

O planejamento quando analisado como elemento interno da política, é componente na fase de sua formulação. Promove o delineamento técnico-político que deve

⁹ São eles: o Projeto de Lei 157/2022 e 678/2021, ambos iniciados no Senado Federal.



culminar na correlação entre instrumentos e objetivos a serem alcançados.¹⁰ O elemento político ínsito a qualquer planejamento consistente no componente de influência na decisão¹¹ diante de escolhas prioritárias frente a recursos finitos, não dispensa a participação social.

Aponta-se, exemplificativamente, a partir da legislação vigente, os seguintes instrumentos de participação social nos processos de formulação de políticas públicas sociais: a) a iniciativa popular de leis (art. 61, § 2º da Constituição); b) realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil na apreciação de projetos de lei pelas comissões do Congresso Nacional (art. 58, § 2º, II, da Constituição); c) audiência pública a que se refere o art. 48, parágrafo único da Lei Complementar 101, de 2000; c) Conselho de Saúde e Conferência de Saúde (Lei 8.142, de 1990); d) Conselho de Assistência Social e Conferência de Assistência Social (Lei 8.472, de 1993).

Nos termos do §2º do art. 61 da Constituição Federal, a iniciativa popular de lei se dá pela apresentação, à “Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.” Pode, então, em tese, projeto de lei de iniciativa popular criar/regulamentar determinada política pública, desde que atendidos os requisitos da Lei 9.709, de 1998 que regulamenta a matéria.¹²

Outro importante instrumento de participação social em sede do Poder Legislativo que vem ao alcance do art. 193, parágrafo único da Constituição é a possibilidade de realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil na apreciação de projetos de lei pelas comissões do Congresso Nacional (art. 58, § 2º, II, da Constituição). Neste sentido, o Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA) protocolou recentemente junto ao Congresso Nacional, pedido de designação de audiência pública para discussão dos mencionados Projetos de Lei 157/2022 e 678/2021, que objetivam regulamentar o parágrafo único do art. 193 da Constituição.

¹⁰ RECK, Janriê Rodrigues. **O Direito das Políticas Públicas**. Regime Jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critério de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 74.

¹¹ Para Weber, uma questão é política quando “os interesses na distribuição, manutenção ou transferência do poder são decisivos para as respostas às questões e para se determinar a decisão ou esfera de atividade da autoridade” (WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos de uma sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 1999, p. 98.)

¹² Pelas pesquisas realizadas na rede mundial de computadores, desde a edição de 1988 até hoje, foram aprovadas pelo Congresso Nacional apenas 4 (quatro) leis de iniciativa popular: Lei 8.930, de 1994 (altera a Lei dos crimes hediondos); Lei 9.840, de 1999 (combate à compra de votos); Lei 11.124/2005 (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social) e Lei Complementar 135, de 2010 (Lei da Ficha Limpa).



No campo específico da política pública de saúde, a Lei 8.142, de 1990 trata, dentre outros assuntos, da participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). Para tanto, institui dois instrumentos essenciais para a participação social: o Conselho de Saúde e a Conferência de Saúde. Constituem-se instâncias colegiadas que atuam sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, relativamente aos assuntos de competência do SUS.

A Conferência se reúne a cada 4 (quatro) anos com a representação de vários segmentos sociais, justamente com o objetivo de “avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes” (art. 1º, §1º da Lei 8.142, de 1990).

Já o Conselho de Saúde é órgão colegiado permanente e deliberativo, “composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo.” (art. 1º, §1º da Lei 8.142, de 1990).

Respectivamente, no campo da assistência social, a Lei 8.472, de 1993 instituiu o Conselho de Assistência Social e a Conferência de Assistência Social que atuam no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas).¹³ Os Conselhos de Assistência Social instituídos em cada esfera de governo constituem-se instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil (art. 16 da Lei 8.472, de 1993) e são responsáveis pela aprovação da política de assistência social nos respectivos âmbitos de atuação.

Ainda, os Conselhos estaduais, do Distrito Federal e municipais detem a competência de acompanhar a execução da política de assistência social, bem como apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais (art. 17, §4º da Lei 8.472, de 1993). Por sua vez, a Conferência Nacional de Assistência Social é convocada a cada 4 (quatro) anos, com o objetivo de “avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema” (art. 18, VI da Lei 8.472, de 1993).

A Conferência e o Conselho nas áreas de saúde e assistência social instituídos em

¹³ Nos termos do art. 6º da Lei 8.472, de 1993, cabe ao Suas “a gestão das ações na área de assistência social”, organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo.



cada esfera de governo têm o grande potencial de atuar como catalisador das vozes que representam as entidades não governamentais em instâncias formais de poder e decisão sobre ações e programas de saúde e assistência social. Embora criados antes da introdução do parágrafo único ao art. 193 da Constituição Federal, não deixam de atuar como importantes instrumentos de participação da sociedade nos processos de formulação de políticas.

Em relação aos instrumentos de participação e controle social nas fases de monitoramento, de controle e de avaliação de políticas sociais, elenca-se de maneira exemplificativa: a) audiências públicas para análise de metas fiscais; b) relatórios da Lei Complementar 101, de 2000; c) portais de transparência; d) denúncias ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público.¹⁴

A Lei Complementar 101, de 2000 contemplou mecanismos de acompanhamento e controle social das finanças públicas por meio da realização de audiência pública para demonstrar e avaliar o cumprimento de metas fiscais de cada quadrimestre - maio, setembro e fevereiro (art. 9º § 4º da Lei Complementar 101, de 2000). Tais metas são dimensionadas nas leis de diretrizes orçamentárias de cada ente federativo.

Assim, por meio da realização de audiência pública para demonstrar e avaliar o cumprimento de tais metas, a sociedade poderá verificar o cumprimento dos atos de gestão financeira e orçamentária na comparação entre receita e despesa, entre o que e em que foi orçado e o que foi efetivamente despendido no tocante às políticas públicas sociais.

Ainda, a Lei Complementar 101, de 2000 instituiu o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal e as versões simplificadas desses documentos como instrumentos de transparência da gestão fiscal (art. 48, 52, 53, 54 e 55), aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

O relatório resumido da execução orçamentária é peça contábil previsto no art. 165, § 3º da Constituição Federal de 1988, regulamentado no art. 52 da Lei Complementar 101, de 2000 e demonstra a preocupação do legislador com a necessidade de realização de previsões e projeções de gastos e o controle da execução dessas projeções ao final de cada bimestre. Ademais, ao final de cada quadrimestre, será emitido o relatório de gestão fiscal assinado pelos responsáveis do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público, cujo conteúdo é previsto no art. 55 da Lei Complementar

¹⁴ A atuação social nos Conselhos e Conferências da Saúde e Assistência Social também podem ser elencados como instrumentos de participação social nas fases de monitoramento, de controle e de avaliação de políticas sociais, pois atuam constantemente em questões orçamentárias, transferências de recursos intragovernamentais e no acompanhamento e gestão de recursos.



101, de 2000.

A publicação dos mencionados demonstrativos, apesar de constituírem-se peças técnicas, não deixar de ser um importante instrumento de acompanhamento pela sociedade para verificação da execução orçamentária frente aos preceitos constitucionais e legais de políticas públicas sociais.

Ademais, a execução orçamentária e financeira do ente público deve estar publicizada em meios eletrônicos de acesso público, como forma de garantir transparência da gestão fiscal em tempo real (art. 48-A da Lei Complementar 101, de 2000, com redação dada pela Lei Complementar 131, de 2009).

A inclusão de tal obrigatoriedade na Lei Complementar 101, de 2000, visa conferir mais visibilidade à atuação administrativa, tornando-a mais transparente na medida em que possibilita o acesso imediato às informações, e, por conseguinte, a participação popular na gestão pública, “diminuindo os espaços reservados ao caráter sigiloso da atividade administrativa – ponto de partida para os nichos da ineficiência, do arbítrio e da imunidade do poder”¹⁵.

A tecnologia da informação atualmente é uma das melhores aliadas da participação social na administração pública. Os portais da transparência disponibilizados na *internet* nos âmbito federal, estadual e municipal são típicos exemplos da democratização das informações públicas por meio da facilidade de seu acesso e controle.

Abrem-se, por força de Lei, novos espaços obrigatórios para o exercício da democracia participativa, que repercute, por consequência, na maior interação entre administração e o cidadão e deve servir como elemento transformador da realidade social, possibilitando a construção de espaços de diálogos que suplantem o formalismo.

E, por fim, verificada qualquer irregularidade ou ilegalidade quando do monitoramento e controle de políticas públicas, é possível a qualquer cidadão a realização de denúncias ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público. Seja porque esses órgãos, por determinação constitucional detém, respectivamente, o dever de auxílio ao Poder Legislativo nos aspectos fiscalizatórios e, no caso do Ministério Público, a defesa da ordem jurídica; seja ainda em decorrência das alterações realizadas pela Lei Complementar 131, de 2009, na Lei Complementar 101, de 2000, prevendo a legitimidade de qualquer cidadão,

¹⁵ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência Administrativa. Publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 16.



partido político, associação ou sindicato para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas naquela Lei (Art. 73-A).

Certo é que a participação social nos processos que envolvam a formulação, monitoramento, controle e avaliação de políticas sociais deve ser exercida independentemente de qualquer regulamentação infraconstitucional, pelos instrumentos anteriormente demonstrados. A existência desses espaços institucionalizados de participação e de processos instituídos, entretanto, não é suficiente à concretização de uma democracia participativa, dada a necessidade de elemento de ordem subjetiva, qual seja, a motivação, o interesse da população em participar, de modo efetivo e não meramente formal.¹⁶

Com o intuito de demonstrar um caso de sucesso onde a participação social foi determinante para elaboração de importante política pública sobre a pessoa com transtorno do espectro autista no Paraná, passa-se à narrativa do processo legislativo que culminou na aprovação, pela Assembleia Legislativa do Paraná, do Código Estadual da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista.

3. O processo legislativo do Projeto de Lei 710/2023: Código Estadual da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista no Paraná e o protagonismo da sociedade civil

O Regimento Interno da Alep prevê em seu art. 235, o rito para apreciação de projetos de códigos ou consolidação de leis.¹⁷ No caso em análise, a ideia inicial da Alep foi o de “consolidar” toda legislação paranaense que tratasse do assunto autismo em um Código. Para tanto, era necessário proceder ao levantamento de toda legislação paranaense que versasse sobre o tema do autismo, bem como de todos os projetos de lei em tramitação na Alep. A coordenação desse trabalho inicial de consolidação, iniciado em abril de 2023 ficou a

¹⁶ Diogo de Figueiredo Moreira Neto aponta um duplo condicionamento para a participação: um subjetivo, ligado à motivação de participar (condicionante da ordem psicológica e social); outro, de ordem objetiva, ligado à admissão da participação (condicionante de natureza política e jurídica). A efetiva participação só se configura quando satisfeitas essas duas condicionantes, porque: “A mera *atitude participativa sem institucionalização de formas de participação* é motivo de frustrações e indignação: o indivíduo se sente esbulhado na sua liberdade fundamental de influir. A instituição de participação sem a atitude participativa, por outro lado, de nada vale: é meramente decorativa, simula uma aparência de democracia, funciona em nível formal, quando, efetivamente, não existe motivação, disposição, vontade, interesse, estímulo para que cada um dê sua contribuição possível nos assuntos de interesse coletivo. As decisões são tomadas por poucos e, de resto e em regra, no interesse de poucos” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito à participação política:** legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 11-12).

¹⁷ Resolução 11, de 23 de agosto de 2006. “Institui o Regimento Interno da Assembleia Legislativa e adota outras providências.” Disponível em: <https://infolep.assembleia.pr.leg.br/infolep/wp-content/uploads/2023/10/Regimento-InternoALEP-R-14-3-2023.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2024.



cargo do Deputado Estadual Evandro Araújo (PSD), então presidente da Comissão de Defesa dos Direitos da Criança, do Adolescente e da Pessoa com Deficiência.¹⁸

No trabalho preliminar de reunião de leis e projetos de lei que albergassem a temática do autismo, coube ao Deputado Evandro Araújo “consolidar” no texto que deu origem ao Projeto de Lei 710/2023, 11 (onze) leis estaduais¹⁹ então vigentes e 43 (quarenta e três) projetos de lei²⁰ que estavam em tramitação, de autoria de vários Deputados.²¹ No trabalho inicial, respeitando a autonomia de cada deputado estadual, a consolidação, respeitada a técnica legislativa e eventuais sobreposições de matérias, descreveu a integralidade das leis e projetos, sem cortes que implicassem em uma análise prévia de constitucionalidade ou legalidade.²²

Após o protocolo, de projeto de código, determina o Regimento Interno da Alep que “A Mesa enviará exemplares do projeto às corporações técnicas em geral e às autoridades, cuja audiência possa ser útil, pedindo sugestões a respeito do projeto, as quais poderão ser enviadas dentro do prazo de sessenta dias.” (art. 235, §1º do Regimento Interno).

Como o Regimento Interno é relativamente antigo (2006), a Alep, adicionalmente ao envio de exemplares do projeto às “corporações técnicas em geral e às autoridades, cuja audiência possa ser útil”²³ instituiu, no seu sítio eletrônico, a possibilidade de envio de

¹⁸ Assembleia dá primeiro passo para criar o Código do Autismo no Paraná. Disponível em: <https://www.assembleia.pr.leg.br/comunicacao/noticias/assembleia-da-primeiro-passo-para-criar-o-codigo-do-autismo-no-parana>. Acesso em: 21 abr. 2024.

¹⁹ São elas: Lei n. 17.555, de 30 de abril de 2013; Lei n. 19.025, de 17 de maio de 2017; Lei n. 19.584, de 10 de julho de 2018; Lei n. 19.590, de 10 de julho de 2018; Lei n. 19.876, de 3 de julho de 2019; Lei n. 19.923, de 30 de agosto de 2019; Lei n. 20.043, de 03 de dezembro de 2019; Lei n. 20.371, de 27 de outubro de 2020; Lei n. 20.379, de 19 de novembro de 2020; Lei n. 20.430, de 15 de dezembro de 2020 e Lei n. 21.432, de 19 de abril de 2023.

²⁰ São eles: 137/2019; 172/2020; 416/2022; 419/2022; 5/2023; 31/2023; 76/2023; 87/2023; 99/2023; 74/2023; 150/2023; 171/2023; 173/2023; 177/2023; 205/2023; 214/2023; 235/2023; 236/2023; 237/2023; 249/2023; 250/2023; 251/2023; 252/2023; 317/2023; 352/2021; 378/2023; 381/2023; 382/2023; 383/2023; 384/2023; 385/2023; 395/2023; 396/2023; 397/2023; 399/2023; 400/2023; 401/2023; 403/2023; 404/2023; 406/2023; 411/2023; 412/2023 e 429/2023.

²¹ Vide Parecer da Comissão n. 52/2024, constante no Projeto de Lei n. 710/2023, que “Institui o Código Estadual da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista.” Disponível em: <https://consultas.assembleia.pr.leg.br/#/proposicao>. Acesso em: 21 abr. 2024.

²² Coube à autora do presente artigo, enquanto assessora parlamentar designada para atuar junto ao Deputado Evandro Araújo, o assessoramento técnico relativo à elaboração dos atos relativos à tramitação do Projeto de lei 710/2023, tais como: a consolidação inicial das leis e projetos, elaboração de pareceres técnicos relativos à análise das contribuições sociais, assessoramento aos atos da Comissão Especial (pareceres, redação final).

²³ Foram enviadas cópias do Projeto de lei 710/2023 à - Secretário do Desenvolvimento Social e Família na pessoa do Secretário Rogério Carboni; à Procuradoria-Geral de Justiça, Ministério Público do Paraná na pessoa do Procurador Gilberto Giacoia; ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná na pessoa do Presidente Desembargador

Luiz Fernando Tomasi Keppen; à Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Paraná na pessoa da Sra. Presidente

Marilena Indira Winter e à Defensoria Pública do Estado do Paraná na pessoa do Defensor Público-Geral André



sugestões por qualquer pessoa ou entidade. Tratou-se, em verdade, de uma espécie de consulta pública sobre o texto do projeto de lei, visando colher contribuições da população que pudessem importar em melhoria ao texto originalmente proposto.

A medida implementada, mesmo diante de qualquer determinação legal para tanto, foi fundamental para ampliar a possibilidade de participação social no processo legislativo, a exemplo do que já acontece no Congresso Nacional, onde é possível, a um “clique”, participar de debates, opinar sobre projetos de lei e responder enquetes sobre assuntos diversos debatidos no Poder Legislativo.

Resultado da implementação foi o alcance de uma significativa parcela da população paranaense engajada com a causa do autismo. Nos 60 (sessenta) dias em que o Regimento Interno da Alep determina a consulta, foram recebidas 307 (trezentas e sete) sugestões ao texto base do Projeto de Lei 710/2023.

Pelo Regimento Interno, o passo seguinte foi a constituição de Comissão Especial composta por cinco membros com a atribuição de opinar sobre o projeto e as sugestões recebidas, podendo adotar as que julgar conveniente, tudo no prazo de 30 (trinta) dias (art. 235, §2º do Regimento Interno da Alep). Respeitada a proporcionalidade partidária, a Comissão Especial foi formada e o Deputado Evandro Araújo escolhido como relator do Projeto de Lei 710/2023.

Como o projeto de código não passa pelo crivo da Comissão de Constituição e Justiça cabe à Comissão Especial a análise da constitucionalidade, legalidade e mérito da propositura. Neste momento, o Relator procedeu à análise individualizada de todas as contribuições sociais recebidas: listou inicialmente todos os pontos trazidos pela sociedade, para ao depois, verificar se as contribuições eram pertinentes e poderiam ser acolhidas, promovendo a adequação do texto do projeto de lei. Justificou, ainda, as contribuições que não guardavam pertinência constitucional, legal ou não guardavam pertinência no mérito, no intuito de responder a cada questionamento.

Quanto ao teor das contribuições sociais, tem-se que vários pontos se repetiram, tal como o pleito para a manutenção das “escolas especiais” (escolas que ofertam educação básica na modalidade educação especial). Isso demonstrou ao Relator que muito embora o projeto de lei não extinguisse tais escolas, o texto, ao tratar prioritariamente da inclusão dos estudantes com TEA nas classes comuns de ensino regular, transmitiu a mensagem ao público



em geral que elas seriam extintas. Tal situação mereceu atenção, deixando claro no texto que a instituição de diretrizes para inclusão dos estudantes com TEA nas classes comuns de ensino regular e em todos os níveis de ensino e em suas diferentes modalidades não excluem o funcionamento das escolas de educação básica na modalidade de educação especial.

Outras importantes sinalizações foram trazidas pelas contribuições da sociedade: situações errôneas como o “pré-autismo” foi objeto de severas críticas nas contribuições sociais. Situações que podiam configurar discriminação ou mesmo capacitismo, como a consideração que a gestante com autismo sempre deveria ser tratada como uma situação de gravidez de alto risco também foram modificadas na segunda versão do projeto.

Ainda na área da educação, várias das contribuições sociais trouxeram a importância de se constar em lei a garantia do professor de apoio, que é o profissional para atender os estudantes com diagnóstico de Transtorno do Espectro Autista, com comprovada necessidade relacionada à sua condição de funcionalidade para a escolarização e não relacionada à condição de deficiência, sendo agente de mediação do aprendizado e escolarização. Diante da contundência das contribuições sociais em um mesmo sentido, a figura do professor de apoio foi incluído no texto do projeto.

Na área da saúde, as contribuições sociais apontaram principalmente a necessidade de oferta de terapias aos autistas: não só às crianças, mas também ao público jovem e adulto, que encontram muitas dificuldades diante da ausência de profissionais e centros especializados que atendam no Sistema Único de Saúde. Outro ponto de destaque foi a necessidade de atendimento nutricional ao autista, que foi objeto de ponderação pelo próprio Conselho Regional de Nutrição e mereceu ser incluído no texto final.

Interessante, ainda, identificar quem foi o público que contribuiu. Muitos autistas enviaram sugestões e críticas ao texto, que, em várias passagens, como anteriormente afirmado, colocavam a pessoa autista como incapaz para os atos da vida civil. Tais contribuições foram importantes para a correção do texto e para trazer a visão ao Legislativo, que para além das questões das crianças e jovens autistas, há um público adulto que necessita de políticas públicas de inclusão no mercado de trabalho, acesso a terapias e condições de estudo compatíveis. Contribuíram, ademais, familiares, entidades educacionais, entidades de caráter assistencial que auxiliam familiares.

A percepção a que se chega é que pessoas e entidades de todas as regiões do Paraná contribuíram no prazo legal, o que denota que o público autista, seja individualmente ou por meio de associações, entidades é bem articulado e busca a defesa e garantia de direitos.



Atento a todas essas situações e, principalmente, respeitando o valor de cada contribuição social, o Relator do projeto assinalou no parecer que analisou as contribuições:

O Projeto de Código pretende contribuir para a construção e implementação de uma política estadual de atendimento integral a pessoa com TEA, com a necessária participação e controle social que tais políticas demandam, nos termos do art. 193, parágrafo único da Constituição Federal. Nesse sentido, destaca-se o caráter participativo que o processo de elaboração deste Código assumiu perante a sociedade paranaense. Contribuição de pessoas com TEA, seus familiares, professores, associações civis engajadas no tema, conselhos de classe como a OAB e o Conselho de Nutrição, Vereadores, trouxeram à tona do processo legislativo os reais anseios, necessidades, preocupações, frustrações, expectativas que a sociedade nutre em relação a uma legislação tão importante para a pessoa com TEA. Desta forma, tão importante quanto receber sugestões, contribuições, críticas, é necessário realizar a identificação, análise de pertinência, legalidade, cabimento, conveniência e oportunidade de cada contribuição. A formação de uma “segunda versão” do Código foi realizada a partir das considerações recebidas, bem como das Secretarias de Estado envolvidas no processo, oportunizando uma sadia interlocução entre Executivo e Legislativo sobre melhorias, modificações a serem implementadas no texto do Código.²⁴

Por meio do Parecer da Comissão 52/2024, foram analisadas todas as contribuições sociais, além das contribuições das Secretarias de Estado cujos temas são correlatos ao do projeto de lei, fazendo-se aprovar, na Comissão Especial, um novo texto - substitutivo geral -, que foi objeto de emendas pelos Deputados.²⁵

O substitutivo geral recebeu 20 (vinte) subemendas, das quais, após análise da Comissão Especial, 12 (doze) foram incorporadas ao texto, dando origem à versão do Projeto de Lei 710/2023 que seguiria para votação em plenário.

Interessante destacar que muitas entidades participaram ativamente das discussões, das reuniões da Comissão Especial, buscaram os Deputados para fazerem novas sugestões ao texto do projeto, para defender seu ponto de vista, sendo veementes quanto à defesa dos pontos de discordância com o texto proposto, ou ainda, buscando as melhorias em prol da comunidade autista. Foi, em verdade, uma participação social qualificada, com uma comunidade conhecedora de seus direitos, das falhas na prestação dos serviços públicos de

²⁴ Vide Parecer da Comissão n. 52/2024, constante no Projeto de Lei n. 710/2023, que “Institui o Código Estadual da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista.” p. 376 e 377 do processo legislativo. Disponível em: <https://consultas.assembleia.pr.leg.br/#/proposicao>. Acesso em: 21 abr. 2024.

²⁵ Regimento Interno:

Art. 235...

§ 3º Apresentado o parecer da Comissão Especial, o Presidente comunicará aos Deputados que o texto está à disposição no site oficial da Assembleia, juntamente com o projeto, abrindo-se o prazo de quinze dias para receber emendas.



saúde, assistência social e educação, mantendo um diálogo de profundo respeito com o Poder Legislativo estadual.

O Projeto de Lei 710/2023 foi objeto de deliberação e aprovação pelo Plenário da Assembleia Legislativa do Paraná justamente na semana de conscientização sobre o autismo, que compreende o dia 02 de abril, dia mundial da conscientização do autismo. O Código Estadual da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista foi aprovado, por unanimidade, na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná e seguiu para a sanção governamental.²⁶

A primeira vista, o singelo envio do texto do Código às “corporações técnicas” não impactaria, como de fato impactou, a participação da sociedade civil na transformação do projeto de lei proposto e o resultado final, o Código aprovado. A simples abertura de consulta pública no sítio eletrônico da Alep potencializou a participação social e provocou o Relator do projeto a enfrentar, de uma maneira mais técnica e aprofundada as questões que foram inicialmente postas em razão da junção de 11 (onze) leis e 43 (quarenta e três) projeto de lei.

O texto inicial que foi objeto de severas e justas críticas por parte da sociedade civil.²⁷ Após a análise e incorporação das sugestões da sociedade, das Secretarias de Estado da Saúde, Educação e Desenvolvimento Social e Família, o Código foi objeto de emendas parlamentares, para então se chegar ao texto votado em plenário. À medida em que a comunidade autista começou a interagir com a Alep e entendeu que poderia e deveria assumir o protagonismo nas contribuições à legislação paranaense que estava sendo construída, o Projeto do Código ganhou verdadeira legitimidade social. Já não se tratava mais de um projeto de lei de autoria de vários Deputados Estaduais, mas legitimamente, de toda uma comunidade, que aguardava a designação da próxima reunião, que queria conhecer o novo texto, que buscava saber quais as contribuições haviam sido incorporadas, quais foram rejeitadas, buscando as explicações/fundamentações.

A participação da sociedade civil no processo legislativo do Código se mostrou ainda mais decisiva nas negociações entabuladas entre o Poder Legislativo e Executivo em relação aos pontos que possivelmente poderiam ser objeto de veto. Como se trata de legislação cuja iniciativa foi parlamentar, estabeleceu-se tratativas sobre vários artigos questionando-se a legitimidade do Poder Legislativo na propositura de matérias, frente à competência privativa

²⁶ Até o envio do presente artigo, o Projeto de Lei 710/2023 ainda não havia sido sancionado.

²⁷ “O artigo 54 traz o termo “pré-autismo”. Questiona-se: qual a fundamentação científica para a definição deste termo? O PL cria uma nomenclatura para pessoas em busca de diagnóstico, mas esta definição deve ser acadêmica, e não legislativa. Criar uma categoria de pré-autismo pode excluir essas pessoas do acesso a terapias e direitos garantidos à pessoa com TEA.” (contribuição da Defensoria Pública do Estado do Paraná, às fls. 109 do processo legislativo).



do Poder Executivo.²⁸ Em que pese o projeto ainda se encontre em período de análise do Poder Executivo para sanção ou veto, há uma forte tendência para que o mesmo seja sancionado em sua integralidade, diante das proporções que a adesão e aceitação do Código assumiu perante a comunidade autista. Em termos políticos, é muito delicado ao Poder Executivo vetar uma legislação que encontra apoio máximo da comunidade beneficiada, residindo aí a força da participação social no processo legislativo do Código Estadual da Pessoa do Transtorno do Espectro Autista.

Conclusão

À sua maneira, a Alep conferiu executoriedade ao art. 193, parágrafo único da Constituição Federal, ao abrir consulta pública por meio de seu sítio eletrônico ao Projeto de Lei 710/2023, que “Institui o Código Estadual da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista.” Ainda que o dispositivo regimental indicasse apenas a necessidade de envio de cópia do projeto de lei para que as corporações técnicas opinassem sobre seu teor, no prazo de 60 (sessenta) dias, o entendimento da Mesa Executiva foi o de que, dada a relevância da matéria, o Projeto de Código merecia a possibilidade de participação efetiva e facilitada da comunidade envolvida.

A Casa Legislativa Paranaense oportunizou a construção participativa de uma legislação inédita no Brasil e moderna, prevendo a necessidade de participação social em todas as fases da política pública,²⁹ conforme dispõe o art. 193, parágrafo único da Constituição Federal.

Como constou um prazo de *vacatio legis* de 180 (cento e oitenta dias), é preciso que a mesma sociedade civil que participou ativamente do processo legislativo do Código Estadual da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, continue acompanhando sua sanção e medidas do Poder Executivo para sua efetiva implementação. O trabalho de

²⁸ O art. 66 da Constituição do Estado do Paraná elenca as leis de iniciativa privativa do Governador do Estado.

²⁹ Constou da redação final do Projeto de Lei 710/2023:

Art. 26. Será assegurada a participação da comunidade no processo de planejamento das políticas públicas voltadas à pessoa com TEA, nas etapas de formulação, monitoramento, controle e avaliação dessas políticas, representados por:

- I - pessoas com TEA;
- II - associações de pais e profissionais;
- III - sociedades médicas;
- IV - sociedades de áreas de saúde relacionadas ao tratamento;
- V - instituições de ensino superior;
- VI - gestores públicos estaduais e municipais;
- VII - conselhos municipais e estadual da pessoa com deficiência.



acompanhamento, neste caso, é ainda mais árduo, pois envolve o trabalho integrado de diversas secretarias do Estado do Paraná e uma diretriz interfederativa entre do Estado com os municípios e consórcios de saúde.

A exemplo da Alep que oportunizou a participação social no momento de elaboração do Código, do desenho, ainda que geral, de uma política estadual para atendimento integral da pessoa com autismo, cabe ao Poder Executivo, a partir deste momento, abrir as instâncias sociais de participação nas fases de implementação, monitoramento, controle e avaliação das políticas e programas que deverão ser instituídos para conferir executoriedade ao Código.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ. **Resolução 11, de 23 de agosto de 2006.** “Institui o Regimento Interno da Assembleia Legislativa e adota outras providências.” Disponível em: <https://infolep.assembleia.pr.leg.br/infolep/wp-content/uploads/2023/10/Regimento-InternoALEP-R-14-3-2023.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2024.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ. **Projeto de Lei n. 710/2023.** “Institui o Código Estadual da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista.” Disponível em: <https://consultas.assembleia.pr.leg.br/#/proposicao>. Acesso em: 21 abr. 2024.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ. **Assembleia dá primeiro passo para criar o Código do Autismo no Paraná.** Disponível em: <https://www.assembleia.pr.leg.br/comunicacao/noticias/assembleia-da-primeiro-passo-para-criar-o-codigo-do-autismo-no-parana>. Acesso em: 21 abr. 2024.

BITENCOURT, Caroline Müller.; BEBER, C. A. de M. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 232–253, 2015. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.socioambiental.06.002.AO09. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/9792>. Acesso em: 22 abr. 2024.

BOBBIO, Norberto. "Democracia representativa e democracia direta". In: **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira, São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION. **Prevalence and Characteristics of Autism Spectrum Disorder Among Children Aged 8 Years — Autism and Developmental Disabilities Monitoring Network, 11 Sites, United States, 2020.** Disponível em: https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/72/ss/ss7202a1.htm?s_cid=ss7202a1_e&ACSTrackingI



D=USCDC_921-DM101985&ACSTrackingLabel=This%20Week%20in%20MMWR%20-%20Vol.%2072%2C%20March%2024%2C%202023&deliveryName=USCDC_921-DM101985. Acesso em: 22 abr 2024.

LÜBKE, Mariane Yuri Shiohara. **Planejamento multidimensional e desenvolvimento sustentável**. Curitiba: Íthala, 2022.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa. Publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo e QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Planejamento. In: **Curso de Direito Administrativo Econômico**. v. II. Organizadores: José Eduardo Martins Cardozo, João Eduardo Lopes Queiroz e Márcia Walquíria Batista dos Santos. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 40-127.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito à participação política**: legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração Pública Democrática e efetivação de direitos fundamentais. In: **Direito Administrativo Democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 159-187.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei n. 678/2021**. Regulamenta o parágrafo único do art. 193 da Constituição Federal, para estabelecer a participação da sociedade nas políticas sociais planejadas pelo Poder Público, e institui o sistema brasileiro participativo de proteção social. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8935892&ts=1686676625887&disposition=inline>. Acesso em: 21 abr. 2024.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei n. 157/2022**. Regulamenta o parágrafo único do art. 193 da Constituição Federal, que assegura a participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação das políticas sociais. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9169588&ts=1702409465140&disposition=inline>. Acesso em: 21 abr. 2024.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos de uma sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 1999.