

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 406/2021

Assunto: Projeto de Lei nº 179/2021 – Autoria da vereadora Simone Bellini – Inclui na preferência de atendimento dos estabelecimentos privados e órgãos públicos, os portadores de fibromialgia, assegurando, ainda o direito ao uso de vagas preferenciais de estacionamento no município de Valinhos.

À Comissão de Justiça e Redação
Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Tolo

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *“Inclui na preferência de atendimento dos estabelecimentos privados e órgãos públicos, os portadores de fibromialgia, assegurando, ainda o direito ao uso de vagas preferenciais de estacionamento no município de Valinhos”*.

Consta da justificativa do projeto:

(...)

A iniciativa do presente Projeto de Lei visa atender a demanda de parte da população municipal que é acometida pela fibromialgia, doença crônica que causa imensas dores e transtornos aos seus pacientes. A fibromialgia, incluída no Catálogo Internacional de Doenças apenas em 2004, sob o código CID 10M 79.7, é uma doença multifatorial, de causa ainda desconhecida, definida como sendo uma dor crônica que migra por vários pontos do corpo e se manifesta especialmente nos tendões e nas articulações.

Trata-se, portanto, de uma patologia relacionada com o funcionamento do sistema nervoso central e o mecanismo de supressão da dor. Por se tratar de uma doença recém-descoberta, a comunidade médica ainda não conseguiu concluir quais são as causas. Entretanto, já está pacificado que os portadores da citada enfermidade, em sua maioria mulheres, na faixa etária entre 30 a 55 anos, possuem maior sensibilidade à dor do que as pessoas que não



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

são acometidas por ela, em virtude de o cérebro dos doentes interpretarem os estímulos à dor de forma exagerada, ativando o sistema nervoso por inteiro.

A interpretação exagerada dos estímulos: pelo cérebro faz com que o paciente sinta ainda mais dor, conforme explica a cartilha "Fibromialgia — Cartilha para pacientes" editada pela Sociedade Brasileira de Reumatologia.

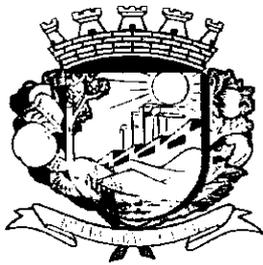
Os principais sintomas que caracterizam a fibromialgia são dores generalizadas e recidivas, de modo que às vezes sequer é possível elencar onde dói, caracterizando em alguns casos, inclusive a sensibilidade ao toque, síndrome do intestino irritável, sensação de pernas inquietas, dores abdominais, queimações, formigamentos, dificuldades para urinar, cefaleia, cansaço, sono não reparador, variação de humor, insônia, falta de memória, concentração, distúrbios emocionais, psicológicos, transtornos de ansiedade e depressão.

Ainda não há cura para a fibromialgia, sendo o tratamento parte fundamental para que não se dê a progressão da doença que, embora não seja fatal, implica severas restrições à existência digna dos pacientes, sendo pacífico que eles possuem uma queda significativa na qualidade de vida, impactando negativamente nos aspectos social, profissional e afetivo de sua vida.

Todavia, em que pesem as severas restrições impostas à sadia qualidade de vida dos pacientes, referida doença não foi contemplada pelo rol de pessoas com deficiência elencado do art.4º do Decreto nº 3.298/1999, que regulamenta a Lei nº 7.853/1989 e do art. 5º, do Decreto nº 5.296/2004, que regulamenta as Leis nº 10.048/2000 e 10.098/2000, o que tem causado inúmeros transtornos a essas pessoas, especialmente no que tange à concessão de benefícios destinados às pessoas com deficiência, razão pela qual se torna relevante a presente discussão.

Dessa forma, faz-se necessário dispensar atendimento prioritário aos portadores dessa enfermidade, a fim de minimizar o seu sofrimento.

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

A proposta em exame afigura-se revestida de constitucionalidade eis que força da Lei Maior os Municípios foram dotados de autonomia legislativa que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de complementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CRFB).

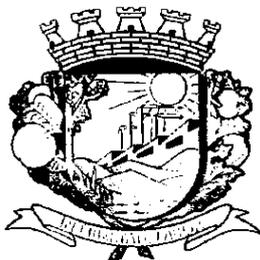
“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

“Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:"- grifo nosso.

(...)

*"Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, **suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:***

*1 - **legislar sobre assuntos de interesse local;**" - grifo nosso.*

Destarte, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e a garantia do bem-estar de seus habitantes, nesse caso das pessoas com fibromialgia, compete ao município legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, podendo suplementar a legislação Federal e Estadual, no que couber.

In casu, imperioso ponderar que o Decreto nº 6.949, de 25/08/2009, que promulgou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, norma que integra o texto constitucional por ter sido aprovada na forma do art. 5º, § 3º, da CF/88, em seu art. 1º traz o conceito de pessoas com deficiência:

Artigo 1

Propósito

O propósito da presente Convenção é promover, proteger e assegurar o exercício pleno e eqüitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente.

Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No mesmo sentido, a Lei Federal nº 13.146/2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência:

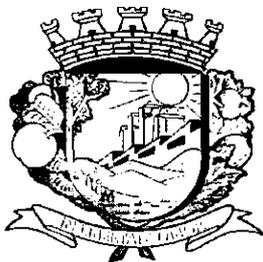
***Artigo 2º** Considera-se pessoa com deficiência aquele que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.*

Depreende-se da legislação supracitada que o conceito de pessoa com deficiência foi ampliado, abrangendo não só as condições previstas no art. 5º do Decreto nº 5.296/04, como também todo impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial que possa obstruir a participação da pessoa na sociedade em igualdade de condições com os demais.

Destarte, considerando a natureza incurável da fibromialgia, que limita no aspecto físico a participação das pessoas na sociedade infere-se possível o enquadramento dos portadores de fibromialgia no conceito de pessoas com deficiência.

Nesse sentido colacionamos decisão da Corte Paulista:

APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO ORDINÁRIA. TRANSPORTE GRATUITO PARA DEFICIENTE. BILHETE ÚNICO ESPECIAL. PORTADORA DE DEFICIÊNCIA FÍSICA. DIFICULDADE DE LOCOMOÇÃO. ADMISSIBILIDADE. Pretensão da autora de ver a ré condenada ao fornecimento de bilhete único especial, por ser portador de patologia que limita sua locomoção. Ação julgada procedente na origem. 1. Preliminar do Município de São Paulo. Ilegitimidade passiva ad causam. Ausência de pertinência subjetiva do município. Extinção do processo, sem resolução do mérito quanto a ele. 2. Recurso da SPTRANS. **Autora diagnosticado com fibromialgia e osteoartrose de joelhos (CID 10 M79 e M17), enquadrando-se no conceito de "deficiente físico.** Inteligência do



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

art. 1º, da Lei Municipal n.º 11.250/92. Laudo médico realizado pelo Imesc que atesta a incapacidade total e permanente da autora, corroborando a sua dificuldade de locomoção. **Necessidade de proteção ao deficiente físico, nos termos da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. A listagem instituída por meio de mera portaria não pode ser taxativa em relação à proteção aos deficientes.** Inexistência de violação ao princípio da legalidade e da separação dos Poderes. Sentença parcialmente reformada. Recurso do Município de São Paulo provido e recurso da SPTRANS improvido.

(TJSP; Apelação Cível 1020471-02.2016.8.26.0053; Relator (a): Djalma Lofrano Filho; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 13ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 17/08/2020; Data de Registro: 17/08/2020)

Nesta linha de raciocínio, entendemos ser possível reconhecer aos portadores de fibromialgia a condição de pessoas com deficiência, estendendo-lhes o direito de receber atendimento preferencial e a utilização de vaga de estacionamento privativa destinadas aos deficientes.

E, no que tange à competência para legislar sobre defesa da saúde e a proteção das pessoas com deficiência a Constituição Federal estabelece:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - previdência social, **proteção e defesa da saúde;**

(...)

XIV - **proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, temos que o projeto em apreço versa sobre a defesa da saúde e proteção das pessoas com deficiência que constituem temas afetos à competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24, XII e XIV da Constituição Federal).

Entretanto, como dito os Municípios detêm atribuição para “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” constante do art. 30, II, da CF. Nesse aspecto, Pedro Lenza¹ assevera: “Observar ainda que tal competência se aplica, também, às matérias do art. 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com as outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade”.

Depreende-se, portanto, que ainda que o tema seja de competência concorrente e que os Municípios não estejam expressamente mencionados no caput do art. 24, a eles é dada a atribuição de legislar suplementando a legislação federal e estadual naquilo que for de interesse local.

Do mesmo modo, a Constituição Federal estabelece a competência dos entes federativos para cuidar da saúde pública:

“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;”

Por seu turno a Lei Orgânica do Município segue os mandamentos constitucionais:

“Art. 6º Compete ao Município, em comum com a União e o estado, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

¹ LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 20ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

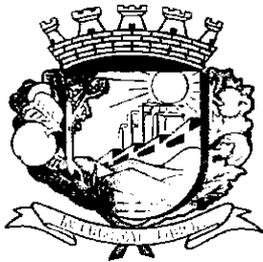
II- cuidar da saúde, higiene e assistência pública e dar proteção às pessoas portadoras de deficiência;”

Nessa linha é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São

Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Duas ações interpostas por entidades de representação do comércio de Campinas contra a Lei nº 15.777, de 18 de junho de 2019, daquele Município, que estabeleceu obrigatoriedade de instalação de dispositivos de áudio junto aos terminais de consulta de preços por leitura óptica de código de barras – Alegação de usurpação da competência privativa da União para disciplinar o assunto, que não trata de 'interesse local', sendo que há legislação federal que esgota essa matéria (Lei 10.962/2004) – PACTO FEDERATIVO – Previsão na Constituição Federal de competência legislativa concorrente entre os entes da federação, ficando a União restrita aos estabelecimento das regras gerais, podendo os Município suplementa-las dentro do seu interesse local (artigos 24 e 30) – Lei objurgada editada com a clara intenção de ampliar a proteção ao consumidor ao possibilitar a correta conferência do apreçamento de produtos etiquetados com código de barras, além de fazer a inclusão de portadores de alguma deficiência visual – Tecnologia de fácil implementação, considerando que já existem alguns aplicativos de celulares que fazem a leitura de preços em código de barras e QR code – Lei editada em nítido interesse local, voltado para a correta e precisa informação ao consumidor, suplementando a Lei Federal 10.962/2004 nesse ponto – Inexistência de violação ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade insculpido no artigo 111 da CE/89 – Conformidade com os artigos 144 e 275 da CE que fazem remissão aos artigos 24, incisos V e XIV, e § 1º; 30, inciso I e II, e 170, inciso V, todos da CF/88 – Ações julgadas improcedentes.

(TJSP. Direta de Inconstitucionalidade 2154393-82.2019.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/12/2019; Data de Registro: 13/12/2019)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Outrossim, no que tange à competência para deflagrar o processo legislativo o artigo 24, § 2º, da Constituição Bandeirante, em simetria com o artigo 61, § 1º, da Constituição Federal, assim dispõe:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

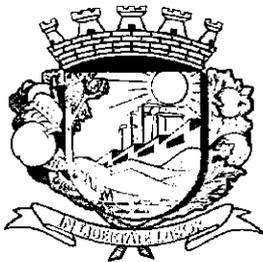
6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Do mesmo modo, a Lei Orgânica do Município de Valinhos, no artigo 48, estabelece as matérias de competência exclusiva do Prefeito Municipal:

Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.

Deste modo, a princípio, no que tange à competência, a Constituição vigente não contém nenhuma disposição que impeça a Câmara de Vereadores, dentro da competência suplementar e do interesse local, a legislar em matéria relacionada à proteção e defesa da saúde.

No mais, acerca dos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.

Trata-se do **TEMA 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** que recebeu a seguinte redação:

“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)”.

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): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, consoante entendimento da Suprema Corte (Tema 917 Repercussão Geral) a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

Nessa linha de raciocínio vemos julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em casos análogos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.117, de 26 de abril de 2019, do Município de Arujá que "dispõe sobre o atendimento preferencial aos doadores de órgãos, sangue e medula óssea em Arujá". Pretendida a inconstitucionalidade por violação ao artigo 111 da Constituição Estadual. Parcial procedência. Instituição de atendimento preferencial, bem como de carteira de doador deve prevalecer. Não restou caracterizado o vício de iniciativa, tampouco violação ao princípio da separação de poderes. Precedentes. Possível, entretanto, adoção da técnica de declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto do inciso III, do artigo 6º, da referida Lei. Penalidade que, se aplicada ao serviço público, acarretará em iminente dano a prestação de serviços essenciais ao cidadão. Parcial procedência da ação apenas para declarar a parcial inconstitucionalidade sem redução de texto do inciso III, do artigo 6º, a fim de se excluir a incidência da penalidade às entidades prestadora de serviço público.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2140153-88.2019.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/11/2019; Data de Registro: 07/11/2019)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Município de Martinópolis. Lei Municipal nº 3.138, de 13 de agosto de 2020, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a instituição do programa de atendimento prioritário às pessoas diagnosticadas com neoplasia maligna em todas as unidades de saúde e hospitalares do Município de Martinópolis. 1) Norma que dispõe de forma genérica sobre a promoção de ação voltada à saúde de pacientes com câncer



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

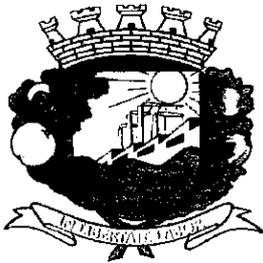
(neoplasia maligna). Matéria de interesse local. Competência suplementar do Município a teor do disposto no art. 30, I e II, da Constituição Estadual. Norma municipal que não restringiu ou ampliou as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional. Inocorrência de violação ao pacto federativo; 2) Norma de caráter geral, que supera o teste da adequação, razoabilidade e proporcionalidade, com fundamento no princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e não interfere na gestão administrativa do Município. Inexistência de afronta ao princípio da Separação dos Poderes. Ação direta julgada improcedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2200747-34.2020.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/07/2021; Data de Registro: 12/07/2021)

No entanto, cumpre observar que **a matéria encontra-se disciplinada pela Lei nº 5.612 de 14 de março de 2018, que “dispõe sobre o atendimento prioritário no Município de Valinhos”**, estabelecendo o atendimento preferencial em estabelecimentos comerciais, de serviços e similares, bem como na Prefeitura e Autarquias, às pessoas com deficiência, idosos com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, gestantes, lactantes, pessoas acompanhadas por criança de colo, pessoas inseridas no Registro Brasileiro de Doadores de Medula Óssea e aos obesos e doadores de sangue, **e aos portadores de fibromialgia, conforme alteração conferida pela Lei Municipal nº 5.836, de 25 de abril de 2019.**

Do mesmo modo, ressaltamos que **a Lei nº 5.612/2018 também estabelece sanção em caso de descumprimento, o que não se observa na proposição em análise.**

Quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atente aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.



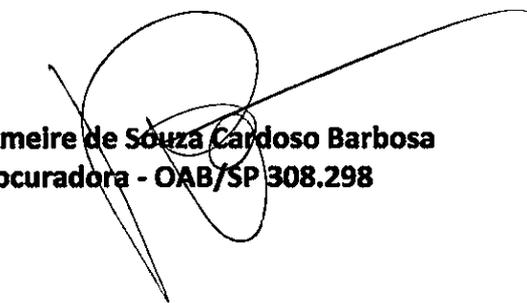
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ante todo o exposto, conclui-se pela constitucionalidade e legalidade do projeto. Entretanto, considerando que já existe no Município legislação atinente ao tratamento prioritário proposto, caso entendam pertinente poderia ser proposta alteração na Lei Municipal nº 5.612/2018 para assegurar aos portadores de fibromialgia também a possibilidade de estacionarem nas vagas destinadas aos deficientes.

É o parecer.

Procuradoria, 04 de outubro de 2021.



Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298