

**PARECER N.º 006/2019.**

**Dispõe sobre o Projeto de Lei CMI n.º 004/2019,  
de autoria do Vereador Weverton Ferreira  
Tonon.**

**I – RELATÓRIO:**

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do Exmo. Sr. Vereador Weverton Ferreira Tonon, que *“Institui, no âmbito do Município de Ibirajuru, o dia municipal da Fibromialgia, filas preferenciais e vagas de estacionamento preferencial.”*

A proposição foi protocolizada nesta Casa em data 04/03/2020 e lida no expediente da sessão ordinária realizada no dia 10/03/2020 e devidamente publicada no Diário Oficial dos Municípios (DOM) do dia 05/03/2020.

A Mesa Diretora da Câmara, em exercício de juízo de deliberação, admitiu a tramitação da proposição e a encaminhou à Secretaria da Casa para estudo de técnica legislativa, ofertando sugestões conforme destacado nos autos.

Os presentes autos foram encaminhados a esta Procuradoria para elaboração de parecer técnico, nos termos do art. 82 do Regimento Interno da Câmara.

É o relatório.

**II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:**

**A - Constitucionalidade Formal:**

De se ressaltar que a inconstitucionalidade formal ocorre quando há algum tipo de vício no processo de formação das normas, seja no processo legislativo de sua elaboração, seja em razão de sua elaboração por autoridade incompetente.

Assim, a inconstitucionalidade formal pode decorrer da inobservância da competência legislativa para a elaboração do ato (*inconstitucionalidade formal orgânica: competência da União, Estados e Municípios*) ou do procedimento de elaboração da norma.

A Constituição Federal divide a competência entre as pessoas jurídicas com capacidade política: União (*artigos 21 e 22*); Municípios (*artigos 29 e 30*); e Estados (*artigo 25 – competência residual ou remanescente*).

Dentro do panorama de distribuição de competências erigido pela CRFB/1988, em especial com base no que determina o princípio federativo estabelecido

expressamente em seus arts. 1<sup>o</sup> e 29<sup>o</sup>, tem-se que a autonomia legislativa de cada ente federativo é assegurada nos termos da Carta da República, desde que atendidos os seus preceitos e princípios.

Conforme já ressaltado, o Projeto de Lei em apreço visa instituir, no âmbito do Município de Ibiráçu, o Dia Municipal da Fibromialgia, filas preferenciais e vagas de estacionamento preferencial, no intuito de esclarecer a população quanto à doença, sintomas e tratamentos, bem assim, possibilitar aos acometidos pela enfermidade um tratamento prioritário, minimizando o sofrimento dos mesmos.

A Constituição Federal, em seu art. 30, I, estabelece a competência legislativa do Município para tratar assuntos de interesse local. Confira-se:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

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

Alexandre de Moraes afirma que *“interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)”*.<sup>3</sup>

A iniciativa para o processo legislativo, por sua vez, também está adequada, visto que o Projeto de Lei CMI n.º 004/2020 dispõe sobre a promoção da dignidade humana e a inclusão social da pessoa com deficiência, matérias para as quais a iniciativa é concorrente, porquanto não incidente sobre qualquer dos temas de iniciativa privativa, previstas no art. 37 da LOM, a saber:

*“Art. 37. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre: I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autarquias ou aumento de sua remuneração; II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública; IV - matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções.”*

---

<sup>1</sup> Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos.

<sup>2</sup> Art. 29. O Município rege-se por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

<sup>3</sup> **MORAES, Alexandre de.** Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740.

Verifica-se que a competência legislativa foi respeitada, pois não há qualquer vedação constitucional para que o Município possa implementar as alterações pretendidas. Assim sendo, atuou o Município no uso de sua competência legislativa, tratando de assunto de interesse local, a teor do disposto no art. 30, I, da CF/88 retro transcrito.

Aliás, é de se destacar que a Constituição Federal, em matéria de proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV), estabelece a competência concorrente para a União legislar sobre normas gerais (art. 24, § 1º) e para os Estados e o Distrito Federal suplementá-las (art. 24, § 2º).

Ocorre que o art. 30, inciso II, da CF/88 é claro ao garantir aos Municípios a competência para suplementar as normas federais e estaduais, no que couber. A interpretação adequada das regras constitucionais de distribuição de competências legislativas é a que garante ampla outorga de poderes aos Municípios, que só não podem criar normas que esbarrem na competência privativa do art. 22 da CF, atribuída rigorosamente à União, nada impedindo, por outro lado, que legislem com base na competência suplementar para atender ao seu interesse local. Tanto é que, caso não se admitisse aos Municípios a competência para legislar sobre matérias versadas no art. 24 da CF/88, não seria possível a formação dos típicos códigos sanitários ("proteção e defesa da saúde – art. 24, XII), códigos ambientais ("proteção do meio ambiente" – art. 24, VI), códigos tributários e leis de ordenamento territorial ("direito tributário" e "direito urbanístico" – art. 24, I).

A propósito, veja-se a lição da jurisprudência:

**MANDADO DE SEGURANÇA. PROTEÇÃO E INTEGRAÇÃO SOCIAL DAS PESSOAS PORTADORAS DE NECESSIDADES ESPECIAIS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. AUSÊNCIA DE CONFLITO ENTRE NORMA FEDERAL E MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO VERIFICADA. LEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. RECURSO DE APELAÇÃO CONHECIDO E PROVIDO. I - A competência para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de necessidades especiais é da União concorrentemente com os Estados e Distrito Federal (art. 24, XIV, da Constituição Federal). II - Em se tratando de legislação acerca da acessibilidade dos portadores de necessidades especiais, os Municípios defêem competência legislativa suplementar (art. 30, II, da Constituição Federal), de forma que podem editar normas regulamentadoras e de interesse local, sem, contudo, contradizer ou inovar a legislação federal e estadual a respeito, pena de invasão de competência e, via de consequência, inconstitucionalidade. III - A norma inserta no art. 16, §1º, IV, da Lei Municipal nº 9.078/05, ao determinar a existência de, pelo menos, um banheiro acessível por pavimento de uso coletivo em edifícios públicos e privados, apenas regulamentou a lei federal no âmbito do interesse local e em prol das pessoas portadoras de necessidades especiais. Isso porque o art. 11, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal nº 10.098/00, ao impor a implantação de**

pele menos um banheiro acessível nos edifícios públicos e privados de uso coletivo, estabeleceu, na verdade, uma garantia mínima de acessibilidade aos portadores de necessidades especiais, não havendo empecilho para que o ente municipal estenda outros direitos e garantias, desde que, é claro, não representem ofensa à lei federal (normas gerais). **IV - Não há falar-se na inconstitucionalidade da norma municipal, na medida em que não extrapola o disposto na lei federal, não havendo que se falar em invasão de competência legislativa, pois a competência legislativa suplementar do Município autoriza a regulamentação das normas federais, para ajustá-las às peculiaridades e interesses locais.** V - Apresenta-se legal o ato da autoridade impetrada em condicionar a aprovação do projeto de ampliação do hotel à indicação de banheiros adaptados para pessoas portadoras de necessidades especiais nos pavimentos de acesso ao público, não havendo direito líquido e certo a ser amparado por meio da ação mandamental. (Processo nº 1.0024.09.482066-9/002(1). Relator: Des.(a) BITENCOURT MARCONDES. Julgamento: 25/02/2010. Data da Publicação: 21/05/2010).

Destarte, a proposição está apropriada quanto à iniciativa para deflagração do processo legislativo.

Igualmente adequada é a espécie normativa utilizada para tratar da matéria, porquanto veiculada através de lei ordinária, conforme previsão constante do art. 33 da Lei Orgânica Municipal:

Em relação aos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, tem-se:

- **regime inicial de tramitação da matéria:** a matéria deve tramitar em regime ordinário, com submissão da mesma às Comissões pertinentes (*Justiça e Redação – art. 43 do RI; Finanças e Orçamento – art. 44, III, do RI e Educação, Saúde e Assistência – art. 46 do RI*).

- **quórum para aprovação da matéria:** Conforme dispõe os termos do art. 189, II e §§ 2º e 4º do Regimento Interno da Casa, é necessária a maioria simples dos membros, desde que presente a maioria absoluta.

- **processo de votação a ser utilizado:** conforme a inteligência do art. 194, I e 195, do Regimento Interno, o processo a ser utilizado deve ser o simbólico, em turno único.

Conclui-se, portanto, pela constitucionalidade formal da proposição.

### **B - Constitucionalidade Material:**

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e princípios previstos na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal. Trata-se, assim, de averiguar se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

Não se vislumbra violação aos textos das Constituições Federal, Estadual ou da Lei Orgânica Municipal, havendo compatibilidade entre os preceitos da proposição e as normas e princípios das Constituições Federal, Estadual e Lei Orgânica Municipal, não contraria os princípios, direitos e garantias previstos na Carta Magna, inclusive os contidos no seu art. 5º, assim como não viola os Princípios da Isonomia e do Respeito ao Direito Adquirido, ao Ato Jurídico Perfeito e à Coisa Julgada, sendo materialmente constitucional nesse aspecto.

Conclui-se, portanto, que a proposição está de acordo com as regras e princípios estabelecidos nas Constituições Federal, Estadual e Lei Orgânica Municipal, sendo materialmente constitucional.

### **C - Juridicidade e Legalidade:**

Juridicidade é a conformidade ao Direito. Diz-se que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se sua forma e conteúdo estão em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Caso não haja tal conformidade, a matéria é dita injurídica ou antijurídica.<sup>4</sup>

Faz-se necessário, então, averiguar se o Projeto de Lei está em sintonia com o ordenamento jurídico e com as decisões dos Tribunais Superiores.

No que se refere à juridicidade e à legalidade, cumpre relatar que a proposição se amolda e está em conformidade com o Direito, valendo ressaltar que o texto constitucional determina a obrigação do Estado, em sentido amplo, de oferecer condições de prioridade e acessibilidade às pessoas com deficiência, de modo a eliminar e/ou reduzir as barreiras que impossibilitam o pleno exercício das suas garantias.

Nesse sentido, importa destacar que Decreto Federal n.º 6.949, de 25/08/2009, que promulgou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo – norma que, aliás, possui o status de emenda constitucional –, prevê, no art. 4º, 1, que *“Os Estados Partes se comprometem a assegurar e promover o pleno exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência, sem qualquer tipo de discriminação por causa de sua deficiência”*, comprometendo-se a: *“a) Adotar todas as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza, necessárias para a realização dos direitos reconhecidos na presente Convenção.”*

---

<sup>4</sup> OLIVEIRA, L. H. S. *Análise de Juridicidade de `Proposições Legislativas*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão no. 151).

A mesma convenção internacional, que integra o texto constitucional por ter sido aprovada na forma do art. 5º, § 3º, da CF/88, define pessoas com deficiência como *“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.”* (art. 1).

Da mesma forma, no âmbito infraconstitucional, a Lei n.º 13.146/2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, estabelece, no artigo 2º o seguinte: *“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.”*

Prevê, ainda, o art. 8º do Estatuto, a respeito do direito à acessibilidade. O seguinte, *in verbis*:

*“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.”*

Desse modo, a partir da introdução, na Constituição Federal de 1988, de todas as normas previstas na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, *o conceito de pessoa com deficiência foi ampliado*, abrangendo não só as condições previstas no art. 5º do Decreto n.º 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.*

*A definição, como se vê, é aberta, permitindo que os portadores de fibromialgia possam ser enquadrados como pessoas com deficiência, dada a natureza incurável da síndrome, que limita no aspecto físico a participação das pessoas na sociedade em igualdade de condições.*

Conforme dados médicos retirados da internet<sup>5</sup>, *Fibromialgia* caracteriza-se por dor crônica que migra por vários pontos do corpo e se manifesta especialmente nos tendões e nas articulações. Trata-se de uma patologia relacionada com o funcionamento do sistema nervoso central e o mecanismo de supressão da dor que atinge, em 90% dos casos, mulheres entre 35 e 50 anos. A dor da fibromialgia pode ser intensa e incapacitante, mas não provoca inflamações nem deformidades físicas. Entretanto, pode estar associada a outras doenças reumatológicas, o que pode confundir o diagnóstico.

Há ainda, na jurisprudência, o reconhecimento desse conceito aberto de pessoa com deficiência, construído a partir da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, extensível aos portadores de fibromialgia. Confira-se o seguinte julgado, *in verbis*:

“PROCESSUAL CIVIL. SERVIDORA PÚBLICA, PORTADORA DE FIBROMIALGIA. REDUÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO. POSSIBILIDADE. PERÍCIA MÉDICA REALIZADA POR PERITO REGULARMENTE INSCRITO. DESNECESSIDADE DE REALIZAÇÃO POR JUNTA OFICIAL. COMINAÇÃO DE MULTA DIÁRIA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. POSSIBILIDADE. 1. Apelação interposta em face de sentença que antecipou os efeitos da tutela, reduzindo a jornada de trabalho da autora para 6 (seis) horas diárias, independentemente de compensação e sem a redução da remuneração. 2. Hipótese em que a perícia realizada foi robusta o suficiente para solver as dúvidas quanto à condição de saúde da apelada, portadora de Fibromialgia. 3. Laudo pericial que confirmou a tese veiculada na inicial, atestando que a autora realmente sofre impedimento de longo prazo, com prejuízo de participação plena e efetiva na sociedade, com a necessidade de redução da carga de trabalho para o controle da patologia. 4. **Considerando-se o novo conceito interpretativo de pessoa com deficiência, inaugurado pela Convenção Internacional das Pessoas com Deficiência, internalizado com status de norma constitucional, conclui-se que a autora é pessoa com deficiência, pelo menos para o fim de obter a redução da jornada de trabalho, independentemente de compensação e sem a redução da remuneração, para seis horas diárias, conforme o disposto no art. 98, parágrafo 2º, da Lei n. 8.112/1991.** 5. A perícia realizada por profissional devidamente inscrito, substitui a realização da mesma perícia pela junta oficial. Precedentes. 6. A aplicação de multa diária tem o condão de coagir a parte à prestação da obrigação de fazer ou não fazer, a qual deveria ter sido realizada espontaneamente. A astreinte não tem caráter punitivo, mas sim coativo, não havendo óbice à sua aplicação face à Fazenda Pública. Não havendo resistência ao cumprimento da pretensão, não haverá a cobrança de multa. 7. Apelação improvida.” (PROCESSO: 00009120820134058102, AC574252/CE, DESEMBARGADOR FEDERAL GERALDO APOLIANO, Terceira Turma, JULGAMENTO: 26/02/2015, PUBLICAÇÃO: DJE 04/03/2015 - Página 90)

Portanto, à luz dos fundamentos expostos, é possível reconhecer aos portadores de fibromialgia a condição de pessoas com deficiência, estendendo-lhes o

---

<sup>5</sup> <https://drauziovarella.uol.com.br/doencas-e-sintomas/fibromialgia/>

direito de receber atendimento preferencial e a utilização de vaga de estacionamento privativa, havendo, portanto, juridicidade e legalidade na proposição.

#### **D - Técnica Legislativa:**

No caso em exame, houve obediência ao art. 3º da Lei Complementar n.º 95/1998, porquanto o projeto de lei foi estruturado em três partes básicas: parte preliminar, parte normativa e parte final.

Evidencia-se, de forma indubitável, que a matéria está de acordo com a legislação regente, em especial, com as disposições da Lei Complementar Federal n.º 95/98.

Também foi cumprido o requisito previsto no art. 8º, pois a vigência da lei está indicada de forma expressa e, por se tratar de proposição de pequena repercussão, inexistente impedimento para utilização da cláusula “*entra em vigor na data de sua publicação*”.

Cumpridas também as regras do art. 10, pois no texto da proposição, a unidade básica de articulação é o artigo, indicado pela abreviatura “Art.”, seguida de numeração ordinal.

Respeitadas as regras do art. 11, I, pois as disposições normativas foram redigidas com relativa clareza, precisão e ordem lógica.

No mais, a Secretaria da Câmara já efetuou o *Estudo de Técnica Legislativa* em relação à proposição, com o qual se corrobora.

#### **III – CONCLUSÃO:**

Em face do exposto, opina-se pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei CMI n.º 004/2020, de autoria do Exmo. Sr. Vereador Weverton Ferreira Tonon.

Plenário Jorge Pignaton, em 23 de março de 2020.

**CLAUDIO CALIMAN**  
**Procurador Legislativo**