



## CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

*Processo nº 261/2023*

*Projeto de Lei CMC nº 014/2023*

### PARECER

Este processo trata da apreciação de constitucionalidade e legalidade da proposição de autoria do ilustre vereador Lelo Couto, que “*dispõe sobre a obrigatoriedade de atendimento preferencial aos portadores de fibromialgia e a inclusão do símbolo mundial da fibromialgia nas placas ou avisos de atendimento preferencial no município de Cariacica e dá outras providências.*”

A presente proposição tem por finalidade garantir aos portadores da Fibromialgia o atendimento preferencial, haja vista ser uma condição dolorosa generalizada, que engloba um conjunto de sintomas, como dores crônicas e difusas que se dispersam de determinados pontos-gatilho pelo corpo inteiro, localizados principalmente no pescoço e nas costas.

Sob o aspecto formal, nada obsta a tramitação do projeto, eis que utiliza a via correta para consecução de seu objetivo, estando de acordo com o estabelecido no Regimento Interno desta Casa de Leis, artigos 106 ao 111.

Inicialmente, cumpre salientar que a competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre políticas de proteção e integração social de pessoas com deficiência, prevista no artigo 24, inciso XIV, da Constituição Federal, não elide a competência supletiva municipal para reger a temática, não havendo o que se falar em usurpação de competência legislativa na espécie.

A competência legislativa municipal em matéria de proteção às pessoas portadoras de deficiência deflui do artigo 30, incisos I e II, da Carta da República, que autoriza os municípios a legislar sobre assuntos de interesse local e suplementarem a legislação federal e estadual no que couber, in verbis:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*





**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
Procuradoria

Processo nº 261/2023  
Projeto de Lei CMC nº 014/2023

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;*
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

Nesse contexto, é possível concluir que os municípios possuem competência supletiva para legislar sobre o tema, desde que observadas as normas gerais estabelecidas pela União e, supletivamente, pelo Estado.

Nelson Saule Júnior, ao discorrer sobre a autonomia dos municípios, esclarece:

*A competência suplementar confere o poder de legislar formulando normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais estabelecidas sobre uma matéria, ou que venham a suprir a ausência ou omissão destas. O município quanto a sua capacidade normativa tem competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, nas matérias de assunto local ou que foram estabelecidas como de sua responsabilidade. Nesse caso o Município pode legislar suplementarmente sobre as matérias previstas no âmbito das competências comum e concorrente como meio ambiente, educação, cultura, saúde e direito urbanístico.*

A seu turno, preleciona Fernanda Dias de Menezes de Almeida :

*Parece-nos que a competência conferida aos Estados para complementarem as normas gerais da União não exclui a competência do Município de fazê-lo também. Mas o Município não poderá contrariar nem as normas gerais da União, o que é óbvio, nem as normas estaduais de complementação, embora possa também detalhar estas últimas, modelando-as mais adequadamente às particulares locais.*

Da mesma forma, inexistindo as normas gerais da União, aos Municípios, tanto quanto aos Estados, se abre a possibilidade de suprir a lacuna, editando normas gerais para atender a suas peculiaridades.





**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
Procuradoria

*Processo nº 261/2023*  
*Projeto de Lei CMC nº 014/2023*

No tocante à proposição ora analisada, ainda não existem normas Federais e Estaduais sobre o tema em análise, diante disso o Município é livre então para estabelecer as que entender necessárias para o exercício da competência material comum. Mas a superveniência de normas gerais, postas pela União diretamente, ou pelos Estados supletivamente, importará a suspensão da eficácia das normas municipais colidentes.

No caso em apreço, a norma municipal se limitou a instituir a preferência no atendimento em filas (artigos 1º e 2º) e em vagas de estacionamento (artigo 3º) para os pacientes com fibromialgia, garantindo-lhes o direito de acesso às filas e vagas de estacionamento já destinadas às pessoas com deficiência, o que não contraria as normas gerais fixadas pela União a respeito do tema.

Com efeito, a Lei Federal n.º 13.146/2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência - Estatuto da Pessoa com Deficiência -, em seu artigo 2º, conceitua o que se entende por pessoa com deficiência, assim preceituando:

*Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela 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.*

*§ 1º A avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará: (Vigência)*

- I - os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo;*
- II - os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais;*
- III - a limitação no desempenho de atividades; e*
- IV - a restrição de participação.*





**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
Procuradoria

*Processo nº 261/2023*  
*Projeto de Lei CMC nº 014/2023*

*§ 2º O Poder Executivo criará instrumentos para avaliação da deficiência.*  
*(Vide Lei nº 13.846, de 2019)*

O conceito legal de pessoa com deficiência, assim, não se confunde com a acepção popular de deficiente físico, muito associada às filas prioritárias e às vagas específicas de estacionamento, sendo muito mais amplo, levando em linha de conta não só a limitação motora do indivíduo, mas, também, todas as demais limitações que possam impedi-lo de participar de forma plena e efetiva da sociedade, em condições de igualdade com os demais, podendo elas ser de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o que torna absolutamente plausível a inclusão dos pacientes com fibromialgia entre as pessoas com deficiência, considerando que a dor crônica ínsita a essa patologia é intensa e incapacitante.

Importante salientar que o que se quer proteger não é a pessoa do portador de deficiência, mas, sim, o seu direito à inserção social paritária, apesar da limitação de que é portador.

Quanto à possibilidade de alegação de vício de iniciativa, a proposição não invade a organização da Administração Municipal, vez que regulamenta matéria de interesse local, instituindo preferência em filas e vagas de estacionamento para os pacientes com fibromialgia, garantindo-lhes o direito de acesso às filas e vagas de estacionamento já destinadas às pessoas com deficiência, não dispendo sobre servidores públicos, estrutura, organização ou funcionamento da Administração, tampouco criando atribuições novas ou despesas para o Poder Executivo, não desbordando, assim, dos limites fixados nas Cartas Constitucionais para sua iniciativa legislativa.

Exatamente nessa linha, o STF firmou o entendimento de que normas que não tratem dessas matérias, ainda que criem despesas para a Administração, não usurpam a iniciativa do Chefe do Poder Executivo:





## CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Procuradoria

Processo nº 261/2023

Projeto de Lei CMC nº 014/2023

*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, STF, Rel. Min. GILMAR MENDES, j. em 29/09/2016)*

Na mesma senda, a posição externada pelo TJRS:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 671/2018 DE PANTANO GRANDE-RS. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE ATIVA. PREJUDICADA. OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO DE LISTA DE ESPERA EM CIRURGIAS, EXAMES E CONSULTAS MÉDICAS A SEREM REALIZADAS PELO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. IMPROCEDÊNCIA. PRECEDENTES. 1. A preliminar de ilegitimidade ativa e de vício de representação resta prejudicada em face de nova petição acostada pelo proponente em que procedeu à emenda da inicial e juntou novo instrumento procuratório. 2. No caso concreto, tem-se que a norma nada dispõe acerca da organização ou forma de prestação dos serviços de saúde, limitando-se a instituir ferramenta que permite maior transparência na gestão pública e, conseqüentemente, uma intensificação do controle dos cidadãos sobre a regularidade do andamento dos procedimentos médicos na localidade. A lei atacada corporifica, assim, o exercício, pelo Poder Legislativo, do papel que lhe é constitucionalmente conferido para exercer a fiscalização dos atos da Administração Pública. Inconstitucionalidade formal não*





**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
Procuradoria

Processo nº 261/2023  
Projeto de Lei CMC nº 014/2023

reconhecida. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079285235, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 13-05-2019).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE GUAÍBA. LEI Nº 3.709/2018. CONCURSO PÚBLICO. PESSOA COM DEFICIÊNCIA. ACESSIBILIDADE. DISPONIBILIDADE OBRIGATÓRIA DE EDITAL E PROVA EM LIBRAS E EM BRAILE. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL NÃO CONFIGURADO. PRELIMINARES AFASTADAS. 1. Não se conhece do pedido no ponto em que sustenta violação à lei orgânica municipal, uma vez que em sede de controle concentrado não é cabível a análise de inconstitucionalidade de lei municipal em face de outra lei infraconstitucional, pois, apesar de sua hierarquia, a Lei Orgânica do Município não se trata de norma constitucional. 2. A Lei Municipal nº 3.709/2018 torna obrigatória para os Poderes Legislativo e Executivo Municipais, inclusive na administração indireta, a disponibilização de edital de concurso público, assim como a realização de prova, em Libras e em Braile, buscando proporcionar às pessoas com deficiência visual e auditiva igualdade de condições com os demais candidatos. 3. A norma impugnada nada dispõe quanto aos critérios de admissibilidade ou de provimento de cargos públicos, não trata sobre o regime jurídico do servidor público, além disso não cria nem modifica a estrutura e as atribuições dos órgãos do Poder Executivo Municipal. 4. De modo que não resta configurada usurpação da competência reservada ao Chefe do Executivo, com previsão no art. 60 da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no art. 8º, caput, da mesma Carta. 5. Outrossim, ainda que as providências necessárias para adaptação do edital e das provas do certame às pessoas com deficiência visual e auditiva possam eventualmente "criar despesas" ao Poder Executivo, não torna inconstitucional a lei municipal, consoante o entendimento firmado no Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral, de que "não usurpa a competência privativa do chefe





**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
Procuradoria

Processo nº 261/2023  
Projeto de Lei CMC nº 014/2023

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” (ARE 878.911 RG, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 11/10/2016). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA EM PARTE E, NESSA PARTE, JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079368403, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 29-04-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. LC- CAXIAS DO SUL Nº 579/19 QUE ALTEROU REQUISITOS PARA A CONSERVAÇÃO DE IMÓVEL NÃO EDIFICADO. LIMITAÇÃO DE ALTURA MÁXIMA DA VEGETAÇÃO A 50 CENTÍMETROS E INTERVALO MÁXIMO DE 3 MESES PARA PODA OU ROÇADO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE VÍCIO MATERIAL OU FORMAL A JUSTIFICAR A PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. A Câmara Municipal do Município de Caxias do Sul promulgou a lei dispondo acerca da limitação de altura da vegetação em imóveis não edificadas em 50 centímetros, alterando o Código de Posturas do município que previa 1 metro, bem como acerca do limite temporal para podas e roçadas com intervalo de 3 meses, de modo a garantir a higiene e segurança do local e seu entorno. 2. Em que pese o projeto tenha sido vetado pelo Prefeito Municipal de Caxias do Sul, acabou sendo aprovado por maioria da Câmara de Vereadores e promulgada a norma. 3. O ato normativo questionado não importa em violação aos artigos 1ª, 5º, 8º, 10, 60, II, “d”, e 82, III e VII, da CE-89, pois a lei impugnada não trata da criação, estruturação ou atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública, como dispõem os dois últimos artigos, que seria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que tratem do tema, tampouco viola regra constitucional quanto ao seu conteúdo substancial. 4. Não há, portanto, mácula ou vício material ou mesmo formal na LC – Caxias do Sul nº 579/19, de 11MAR19, ora questionada, razão por que a improcedência do pedido se impõe. AÇÃO DIRETA DE





**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
Procuradoria

*Processo nº 261/2023*  
*Projeto de Lei CMC nº 014/2023*

*INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.*  
*(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081678351, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em: 30-09-2019)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PANTANO GRANDE. LEI Nº 622/2017. DISPÕE SOBRE A PADRONIZAÇÃO VISUAL DOS VEÍCULOS DE TÁXI. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO CONFIGURADO. IMPROCEDÊNCIA. 1. A Lei Municipal nº 622/2017, de iniciativa parlamentar, determina a padronização da cor dos veículos de táxi, sem atingir, contudo, os veículos que já estão em circulação. Além disso, estabelece uma faixa de identificação que dependerá de padrão a ser estipulado pelo Poder Executivo. 2. O diploma municipal nada dispõe sobre matérias atinentes aos servidores públicos, não cria ou modifica órgãos da administração pública, nem estabelece a estes novas atribuições. Ademais, não impõe qualquer ampliação de despesa ao ente público. Não trata, pois, sobre matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo. 3. Hipótese em que não se reconhece a presença de vício de inconstitucionalidade formal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.**  
*(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080072382, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 12-08-2019)**

Para finalizar, é cediço registrar que a matéria em análise - em lei análoga, oriunda do Município de Vacaria/RS - foi enfrentada com a completude devida pelo Tribunal Pleno Estadual, em decisão assim ementada:

*CONSTITUCIONAL. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.507/19. MUNICÍPIO DE VACARIA. INSTITUI FILAS PREFERENCIAIS E VAGAS DE ESTACIONAMENTO PREFERENCIAL PARA PACIENTES COM FIBROMIALGIA. VÍCIOS MATERIAL E FORMAL***





**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA**  
**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
Procuradoria

*Processo nº 261/2023*  
*Projeto de Lei CMC nº 014/2023*

*INEXISTENTES. Limitada a Lei nº 4.507/2019, do Município de Vacaria, oriunda do Poder Legislativo Municipal, a instituir no Município as filas preferenciais e vagas de estacionamento preferencial para pacientes com fibromialgia, sem versar sobre pessoas deficientes, tampouco constando da lei qualquer determinação em face de criação, estruturas e atribuições de secretarias municipais, ou, ainda, organização e atuação do Poder Executivo, inexistem tanto o vício de cunho material como aquele de iniciativa apregoados na ação direta de inconstitucionalidade. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083338970, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 30-04-2020).*

Por derradeiro, não se vislumbra alguma hipótese de risco de dano, exatamente por não constar da lei qualquer determinação em face de criação, estruturas e atribuições de secretarias municipais, ou, ainda, organização e atuação do Poder Executivo.

Aliás, a preferência tratada em o art. 2º da lei municipal atacada, restrita a pagamentos de contas em empresas comerciais e bancos, longe passa de interferir com qualquer situação administrativa.

Sendo assim, opinamos pelo PROSSEGUIMENTO do Projeto de Lei em análise.

Por fim, insta frisar que a emissão de parecer por esta Procuradoria não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.

Esse é o nosso parecer, salvo melhor juízo.





**CÂMARA MUNICIPAL DE CARIACICA  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**Procuradoria**

*Processo nº 261/2023  
Projeto de Lei CMC nº 014/2023*

Cariacica/ES, 15 de março de 2023.

**GUSTAVO FONTANA ULIANA**  
**Procurador Jurídico**

**POLLYANA ASSIS ZANON SANTÓRIO**  
**Assessora Jurídica**

