



Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG

Pouso Alegre, 09 de maio de 2025

PARECER JURÍDICO

Autoria – Poder Legislativo

Nos termos do artigo 79 e seguintes, do Regimento Interno da Câmara Municipal, passamos a analisar os aspectos legais do **Projeto de Lei nº 8.042/2025**, de **autoria do Vereador Miguel Tomatinho do Hospital**, que “**DISPÕE SOBRE A EMISSÃO DE CARTEIRA DE IDENTIFICAÇÃO PARA PESSOAS COM LÚPUS E FIBROMIALGIA NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**”.

O Projeto de Lei em análise, assim dispõe:

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do município de Pouso Alegre, a Carteira de Identificação da Pessoa com Lúpus e Fibromialgia, destinada a identificar os portadores dessas doenças crônicas, para fins de garantia de atendimento prioritário nos estabelecimentos públicos e privados situados no município.

Art. 2º A Carteira de Identificação da Pessoa com Lúpus e Fibromialgia terá validade de 2 (dois) anos e deverá conter, no mínimo:

I - nome completo do portador;

II - número do CPF e RG;

III - CID (Classificação Internacional de Doenças) correspondente à enfermidade;

IV - foto recente;



V - data de emissão e validade;

VI - nome do médico responsável pelo diagnóstico, acompanhado do número de registro no Conselho Regional de Medicina (CRM).

Art. 3º *Para a obtenção da Carteira de Identificação da Pessoa com Lúpus e Fibromialgia o interessado deverá apresentar:*

I - cópia de documento oficial com foto e CPF;

II - comprovante de residência no Município de Pouso Alegre;

III - laudo médico com diagnóstico da enfermidade, com indicação do CID e assinatura de médico devidamente registrado no Conselho Regional de Medicina (CRM);

IV - foto 3x4 recente.

Art. 4º *Os portadores da Carteira de Identificação da Pessoa com Lúpus e Fibromialgia de que trata esta Lei terão direito a atendimento prioritário em:*

I - repartições públicas municipais;

II - unidades de saúde da rede pública municipal;

III - instituições financeiras, lotéricas, supermercados, farmácias e demais estabelecimentos de atendimento ao público situados no município.

Art. 5º *O atendimento prioritário de que trata esta Lei será exercido nos moldes da Lei Federal nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, sem prejuízo das prioridades já estabelecidas para outras pessoas.*

Art. 6º *A emissão da Carteira de Identificação da Pessoa com Lúpus e Fibromialgia será de responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde, que poderá firmar convênios com outras entidades públicas ou privadas para sua confecção e distribuição.*

Art. 7º *O descumprimento do disposto nesta Lei por parte dos estabelecimentos mencionados no art. 4º desta Lei, acarretará sanções administrativas, conforme regulamento a ser expedido pelo Poder Executivo.*

Art. 8º *As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.*

Art. 9º *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*



I - FORMA

A matéria veiculada deve ser proposta em forma de Projeto de Lei conforme artigo 251, do Regimento Interno:

Art. 251. Os Projetos de Lei Ordinária são proposições que tem por fim regular toda matéria legislativa de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.

II - INICIATIVA E COMPETÊNCIA

A iniciativa por parte do vereador encontra-se conforme o artigo 44, da Lei Orgânica do Município. Assim prevê a legislação:

Art. 44. A iniciativa de lei cabe a qualquer vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores, na forma e nos casos previstos nesta Lei.

Quanto à iniciativa, importante destacar que o artigo 45 da Lei Orgânica Municipal traz um rol taxativo de assuntos cuja iniciativa de lei é privativa do Prefeito. Quanto à melhor forma de se interpretar esse dispositivo normativo, importante destacar que segundo Supremo Tribunal Federal os dispositivos constitucionais que tratam sobre iniciativa reservada devem ser interpretados restritivamente, porque eles excepcionam a regra geral¹.

Nesse sentido, segundo o Pretório Excelso,

a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional expressa e inequívoca².

¹ ADI 5241/DF, STF. Plenário. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 27.08.2021. (Inf. 1027).

² ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.2021. ADI 5241/DF, STF. Plenário. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 27.08.2021.



Isso porque, dentro de um regime verdadeiramente democrático, as cláusulas de exclusividade inseridas no art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição, e também nas Leis Orgânicas dos Municípios, apenas se legitimam quando e na medida em que forem estritamente necessárias para a consecução de propósitos constitucionais, em especial a manutenção do espaço de autodeterminação do Poder Executivo e do equilíbrio inerente à divisão funcional dos poderes.

Quanto à competência, a Constituição Federal no inciso I do art. 30 sustenta que compete aos municípios brasileiros legislarem sobre “*assuntos de interesse local*”. O inciso II do Art. 23 da Constituição sustenta também que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “***cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência***”.

A Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre, repetindo a Constituição Federal, traz no inciso II do art. 21 a seguinte previsão:

Art. 21. É competência do Município, comum à União e ao Estado;
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e da garantia das pessoas portadoras de deficiência; g.n.

Ademais, o inciso IV do art. 39 da Lei Orgânica Municipal, que trata da competência da Câmara Municipal de Pouso Alegre traz ainda a reafirmação sobre a competência do Legislativa em tratar de matérias atinentes ao mencionado art. 21, vejamos:

Art. 39. Compete à Câmara, fundamentalmente:
IV - cumprir atividades especificamente dirigidas ao cidadão e à comunidade, no sentido de integrá-los no governo local.
Parágrafo único. A competência a que se refere o inciso I deste artigo, envolve os assuntos arrolados nos arts. 18 a 21 e ainda: (Vide Lei Ordinária N° 3620)

Com efeito, são compatíveis com o texto constitucional as normas propostas por iniciativa do Poder Legislativo ou do Chefe do Poder Executivo, a fim de que se promulguem regras sobre o interesse local, como é o desenvolvimento de políticas públicas de saúde. Não se faz, nessas hipóteses, diferenciação entre as atribuições legislativas do Poder Executivo e Legislativo.



Realizadas tais considerações, passamos a analisar o Projeto de Lei em questão.

a) Do Vício de Iniciativa – Inconstitucionalidade Formal

Voltando ao artigo 45 da Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre, vislumbra em nenhum de seus incisos previsão de iniciativa privativa do Prefeito para projetos de lei que dispõe sobre a implantação e emissão de carteira para os portadores de Lúpus e Fibromialgia.

No entanto, não é possível que projetos de iniciativa do Poder legislativo interfiram na estruturação ou criem novas atribuições aos órgãos da Administração Pública, pois em tal caso estarão violando o inciso V do artigo 45 e o inciso XIII do artigo 69 da Lei Orgânica Municipal, que assim dispõem:

Art. 45. São de iniciativa privativa do Prefeito, entre outros, os projetos de lei que disponham sobre:

V - a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública municipal;

Art. 69. Compete ao Prefeito:

XIII - dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;

Da leitura do Projeto de Lei em análise, constata-se, que o art. 6º positiva obrigações que culminam diretamente na estrutura do Poder Executivo. Vide a redação dos seguintes artigos:

Art. 6º A emissão da Carteira de Identificação da Pessoa com Lúpus e Fibromialgia será de responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde, que poderá firmar convênios com outras entidades públicas ou privadas para sua confecção e distribuição.

Tal artigo, ao criar atribuição para Secretaria Municipal de Saúde, mostra-se inconstitucional, violando o inciso V do artigo 45 da Lei Orgânica Municipal.



No não é só. Mesmo que a lei imponha normas que, de forma indireta, possam desencadear em novas despesas, a competência para legislar não será, em regra, privativa do Chefe do Poder Executivo, desde que não se estabeleçam regras sobre os seus órgãos e estrutura administrativa e regime jurídico de seus servidores, como é o caso.

A proposição legislativa em análise, acaba também por criar despesas para a administração pública, ao determinar que as referidas carteiras deverão por ela ser emitida, nos seguintes termos:

Art. 2º A Carteira de Identificação da Pessoa com Lúpus e Fibromialgia terá validade de 2 (dois) anos e deverá conter, no mínimo:

I - nome completo do portador;

II - número do CPF e RG;

III - CID (Classificação Internacional de Doenças) correspondente à enfermidade;

IV - foto recente;

V - data de emissão e validade;

VI - nome do médico responsável pelo diagnóstico, acompanhado do número de registro no Conselho Regional de Medicina (CRM).

Art. 3º Para a obtenção da Carteira de Identificação da Pessoa com Lúpus e Fibromialgia o interessado deverá apresentar:

I - cópia de documento oficial com foto e CPF;

II - comprovante de residência no Município de Pouso Alegre;

III - laudo médico com diagnóstico da enfermidade, com indicação do CID e assinatura de médico devidamente registrado no Conselho Regional de Medicina (CRM);

IV - foto 3x4 recente.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no ARE 878.911 RG/RJ, já reconheceu, em sede de repercussão geral, que: ***"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."*** (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).

Contudo, a proposição de normas pelo Legislativo que criem despesas para a administração pública não desobriga o legislador de observar a incidência do artigo nº



113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição Federal que diz que:

“A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Artigo acrescido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)”

Sabe-se que, em consonância com o art. 113 do ADCT e com os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, toda criação de despesas pela administração pública deve ser precedida de estudo do impacto orçamentário e financeiro, o que não foi observado na elaboração da norma em questão.

A propósito:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2088/2023 DO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO RIO VERDE - ASSISTÊNCIA À SAÚDE PÚBLICA - AMPLIAÇÃO - VÍCIO DE INICIATIVA - INEXISTÊNCIA - AUSÊNCIA DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO - ART. 113 DO ADCT - VIOLAÇÃO.

1. A lei de iniciativa parlamentar que estabelece a obrigação do ente municipal em fornecer medicamentos e exames para a população, mesmo quando a prescrição for feita por médico não vinculado ao SUS, não ofende o princípio da separação dos poderes (Tema 917 do STF).

2. A lei que gera aumento de despesa para o Poder Executivo deve ser precedida de estudo de impactos orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT). Precedentes do STF. (TJMG, Órgão Especial – Rel. Des. Carlos Henrique Perpétuo Braga, Publicação: **18/11/2024**) g.n.

Interpretando o art. 113 do ADCT, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que o referido dispositivo é aplicável a todos os entes da Federação, pelo que eventual proposição legislativa federal, estadual, distrital ou municipal que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, sob pena de incorrer em vício de inconstitucionalidade formal.



Fazemos referência à ADI 6.074, da relatoria da Min. Rosa Weber (j. em 21.12.2020), em que se examinou hipótese análoga à presente envolvendo benefício fiscal de IPVA também conferido pelo Estado de Roraima, cujo processo de criação foi despido de análise do impacto orçamentário e financeiro. Nessa ocasião, prevaleceu a conclusão pela inconstitucionalidade formal da mencionada legislação estadual, nos seguintes termos:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. LEI Nº 1.293, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA) PARA PESSOAS PORTADORAS DE DOENÇAS GRAVES. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 150, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. RENÚNCIA DE RECEITA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ARTIGO 150, II, DA CARTA MAGNA: CARÁTER EXTRAFISCAL DA ISENÇÃO COMO CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE MATERIAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A Lei nº 1.293/2018 do Estado de Roraima gera renúncia de receita de forma a acarretar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal. 2. A previsão de incentivos fiscais para atenuar situações caracterizadoras de vulnerabilidades, como ocorre com os portadores de doenças graves, não agride o princípio da isonomia tributária. Função extrafiscal, sem desbordar do princípio da proporcionalidade. Previsão abstrata e impessoal. Precedentes. Ausência de inconstitucionalidade material. 3. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou a isenção do IPVA a diversos beneficiários proprietários de veículos portadores de doenças graves, de modo a inviabilizar o ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva. 4. Ação direta conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.293, de 29 de novembro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento.”

Neste sentido, também já decidiu, em recente decisão, o egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:



EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 5.601/2023 - MUNICÍPIO DE PATROCÍNIO - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE MONITORAMENTO DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS E CRECHES DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL - AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO - ARTIGO 113 DO ADCT - OBRIGATORIEDADE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

A Lei n. 5.601/2023 do Município de Patrocínio, de iniciativa parlamentar, que prevê a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas e creches da rede pública municipal sem estudo do impacto orçamentário e financeiro incorre em vício de inconstitucionalidade formal, por ofensa ao artigo 113 do ADCT".
(TJMG. Ação Direta Inconst 1.0000.23.159496-1/000, Rel. Des. Edilson Olímpio Fernandes, j: 10/04/2024).

Destarte, vislumbro no caso em tela, ocorrência de vício de iniciativa no que tange aos artigos 2º, 3º e 6º do Projeto de Lei em análise, reafirmando ainda a necessidade de estudo de impacto, no que tange a implementação de custos para a administração pública, nos termos do art. 113 do ADCT.

b) Da Inconstitucionalidade Material e Formal

Trata-se de análise de Proposição Legislativa que tem por objetivo a implantação de carteira municipal para pessoas portadoras de Lúpus e Fibromialgia para fins de garantir atendimento prioritário em repartições públicas municipais, unidades de saúde da rede pública municipal, instituições financeiras, lotéricas, supermercados, farmácias e demais estabelecimentos de atendimento ao público situados no município, bem como também aquelas prioridades de que trata a Lei Federal 1.048/2000, *sic*:

Art. 1º As pessoas com deficiência, as pessoas com transtorno do espectro autista, as pessoas idosas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, as gestantes, as lactantes, as pessoas com criança de colo, os obesos, as pessoas com mobilidade reduzida e os doadores de sangue terão atendimento prioritário, nos termos desta Lei.

*§ 1º Os acompanhantes ou atendentes pessoais das pessoas referidas no **caput** serão atendidos junta e acessoriamente aos titulares da prioridade de que trata esta Lei.*

*§ 2º Os doadores de sangue terão direito a atendimento prioritário após todos os demais beneficiados no rol constante do **caput** deste artigo, mediante apresentação de comprovante de doação, com validade de 120 (cento e vinte) dias.*



§ 3º O atendimento prioritário poderá ser realizado mediante discriminação de postos, caixas, guichês, linhas ou atendentes específicos para esse fim.

Consta do Projeto de Lei:

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do município de Pouso Alegre, a Carteira de Identificação da Pessoa com Lúpus e Fibromialgia, destinada a identificar os portadores dessas doenças crônicas, para fins de garantia de atendimento prioritário nos estabelecimentos públicos e privados situados no município.

(...)

Art. 4º Os portadores da Carteira de Identificação da Pessoa com Lúpus e Fibromialgia de que trata esta Lei terão direito a atendimento prioritário em:

I - repartições públicas municipais;

II - unidades de saúde da rede pública municipal;

III - instituições financeiras, lotéricas, supermercados, farmácias e demais estabelecimentos de atendimento ao público situados no município.

Art. 5º O atendimento prioritário de que trata esta Lei será exercido nos moldes da Lei Federal nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, sem prejuízo das prioridades já estabelecidas para outras pessoas.

O Projeto de Lei nº. 8042/2025 instituiu a obrigatoriedade de atendimento prioritário, em estabelecimentos públicos aos portadores de fibromialgia, sem distinguir, no universo dos indivíduos acometidos dessa moléstia, aqueles que podem ser considerados deficientes, de acordo com as Leis estaduais 24.308 e 13.465, daqueles que não merecem essa qualificação. Pretende beneficiar, portanto, doentes e não deficientes.

Com essa abrangência, a lei viola o princípio da isonomia, consagrado no artigo 5º, caput da Constituição Federal, e no artigo 5º, III, da Constituição Estadual. De fato, em relação a muitos dos portadores de fibromialgia, não se pode dizer que são desiguais a ponto de merecerem o tratamento diferenciado dispensado pela lei em apreço.

Como ensina a doutrina, o princípio da igualdade tem duas faces: "*de um lado, impõe o dever jurídico de igual tratamento a indivíduos, grupos, coisas ou situações pertencentes à mesma categoria essencial*"; "*de outro lado, impõe o dever de*



tratamento desigual a indivíduos, grupos, coisa ou situações essencialmente desiguais"³.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em recente julgado proferida através de seu Órgão Especial, sob a Relatoria do Des. Fernando Lins concluiu pela inconstitucionalidade de Lei Municipal da cidade de Francisco Sá que previa atendimento prioritário para portadores de fibromialgia, nos seguintes termos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 1.886/2024 DO MUNICÍPIO DE FRANCISCO SÁ - EXIGÊNCIA DE ATENDIMENTO PRIORITÁRIO PARA TODOS OS PORTADORES DE FIBROMIALGIA EM ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA - REPETIÇÃO DE LEIS ESTADUAIS E FEDERAIS - NÃO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL SUPLEMENTAR - NORMA QUE ESTABELECE PRAZO PARA O PODER EXECUTIVO REGULAMENTÁ-LA – INCONSTITUCIONALIDADE

*- No amplo universo dos portadores de fibromialgia, há desde pessoas com sintomas leves, que não impedem sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, até pessoas com sintomas severos, de acentuada intensidade, razão pela qual a Lei Estadual 24.508/2023 não equiparou todos os indivíduos com essa doença às pessoas com deficiência, dispondo, em seu artigo 1º, que o "**indivíduo com fibromialgia**" que faz jus "aos direitos e benefícios previstos na Constituição do Estado e na legislação estadual para a pessoa com deficiência" é apenas aquele que se enquadra "no conceito definido no artigo 1º da Lei 13.465, de 12 de janeiro de 2000."*

*- **Afigura-se materialmente inconstitucional, por ofensa ao princípio da isonomia, a lei municipal que institui a obrigatoriedade de atendimento prioritário, em estabelecimentos públicos e privados, aos portadores de fibromialgia em geral, sem distinguir, no conjunto dos indivíduos acometidos dessa moléstia, aqueles que podem ser considerados deficientes, de acordo com as Leis estaduais 24.508 e 13.465, daqueles que não merecem essa qualificação.***

- Ressentem-se de inconstitucionalidade formal as normas de lei municipal que, a pretexto de beneficiar pessoas com deficiência, apenas repetem o que já é garantido por leis estaduais e federais, não contendo particularidade, justificada pela realidade local, que denote exercício da competência municipal de "suplementar a legislação federal e a estadual" (artigo 30, II, da CF) em relação à "proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência" (artigo 24, XIV, da CF).

- Há inconstitucionalidade material, por violação ao princípio da separação dos Poderes, na norma de lei municipal de origem parlamentar que estabelece prazo para o Poder Executivo regulamentá-la. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.24.191610-

³ Curso de direito constitucional/ Marcelo Novelino. - 16. ed. rev., ampl. e atual. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2021, p. 373 e 374



5/000, Relator(a): Des.(a) Fernando Lins , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 25/11/2024, publicação da súmula em 02/12/2024 g.n.

Colhe-se ainda o seguinte escólio da referida decisão:

Na esfera federal, sobreveio, em 25 de outubro de 2023, a Lei n. 14.705, que "estabelece diretrizes para o atendimento prestado pelo Sistema Único de Saúde (SUS) às pessoas acometidas por Síndrome de Fibromialgia ou Fadiga Crônica ou por Síndrome Complexa de Dor Regional ou outras doenças correlatas". Já em Minas Gerais, vigora, desde 05/01/2022, a Lei 24.031, que "estabelece diretrizes para o atendimento prestado às pessoas com fibromialgia ou com síndrome de fadiga crônica no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS".

Questão fundamental para o julgamento desta ADI é saber se o portador de fibromialgia pode ser considerado "pessoa com deficiência", cujo conceito é dado pelo artigo 2º da Lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) - que reproduz a noção enunciada pelo artigo 1º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas (ONU), incorporada em 2008 ao ordenamento jurídico brasileiro - :

(...)

Embora alguns entes da Federação já tenham editado leis que consideram os portadores de fibromialgia, em geral, como pessoas com deficiência "para todos os efeitos legais" - a exemplo da Lei 7.336/2023 do Distrito Federal -, cabe ponderar que, no amplo universo de indivíduos acometidos de fibromialgia - estima-se que cinco milhões padecem da doença no Brasil (<https://www.camara.leg.br/noticias/898258-projeto-cria-programa-nacional-de-referencia-em-tratamento-da-fibromialgia/>) -, há desde pessoas com sintomas leves, que não impedem "sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas", até pessoas com sintomas altamente severos, de intensidade acentuada. Como explica o médico reumatologista Roberto Ezequiel Heymann em artigo disponível no site da Unifesp, a intensidade da dor no corpo todo - sintoma típico da fibromialgia - "muda entre cada paciente, podendo ser de leve a intensa. O tipo de dor também não é uniforme, podendo por exemplo ser em pontadas, facadas ou queimação" (<https://sp.unifesp.br/epm/noticias/fibromialgia-e-sindrome-da-fadiga-cronica>).

Não por acaso, na Câmara dos Deputados Federal, o projeto de Lei 3.010/2019, que, em sua versão original, previa que "a pessoa com fibromialgia é considerada pessoa com deficiência, para todos os efeitos legais" (artigo 4º), foi alterado no particular durante a tramitação legislativa. Em 09/09/2024, a Câmara aprovou, enfim, o referido projeto - que agora se encontra no Senado Federal - com dispositivo (art. 1º-C) segundo o qual "a equiparação da pessoa acometida pelas doenças de que trata o art. 1º desta Lei - Síndrome de



Fibromialgia ou Fadiga Crônica ou por Síndrome Complexa de Dor Regional ou outras doenças correlatas - à pessoa com deficiência fica condicionada à realização de avaliação biopsicossocial por equipe multiprofissional e interdisciplinar, que considere os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo, os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais, a limitação no desempenho de atividades e a restrição de participação na sociedade, nos termos do art. 2º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência)."

No âmbito do Estado de Minas Gerais, já há legislação em vigor sobre o assunto desde 16/10/2023. Trata-se da Lei 24.508, que, sabiamente, não equiparou todo e qualquer portador de fibromialgia às pessoas com deficiência. Conforme o artigo 1º, o "indivíduo com fibromialgia" que faz jus "aos direitos e benefícios previstos na Constituição do Estado e na legislação estadual para a pessoa com deficiência" é apenas aquele que se enquadra "no conceito definido no artigo 1º da Lei 13.465, de 12 de janeiro de 2000". Vale transcrever, a propósito, os seguintes dispositivos:

LEI 24.508 de 16/10/2023

Art. 1º - O indivíduo com fibromialgia que se enquadre no conceito definido no art. 1º da Lei nº 13.465, de 12 de janeiro de 2000, fará jus aos direitos e benefícios previstos na Constituição do Estado e na legislação estadual para a pessoa com deficiência.

LEI nº 13.465, de 12/01/2000

Art. 1º - Considera-se pessoa com deficiência, para fins de obtenção dos benefícios previstos na legislação do Estado, aquela que, comprovadamente, apresente desvantagem no que se refere à orientação, à independência física ou à mobilidade, ou de ordem neuropsíquica que acarrete dificuldade para o exercício de ocupação habitual, para a interação social e para a independência econômica, em caráter permanente. – grifei

Art. 2º - Para os fins desta lei, considera-se:

I - desvantagem na orientação a limitação da capacidade do indivíduo de situar-se no meio ambiente, receber e assimilar sinais e emitir respostas, decorrente da diminuição ou da ausência de visão, de audição, de tato, de fala e de assimilação dessas funções pelo cérebro, com as seguintes especificações:

a) deficiência auditiva: limitação de ordem neurosensorial ou mista, em grau severo e profundo, com perda de 70% (setenta por cento) ou mais da capacidade de audição, nos dois ouvidos;

b) deficiência visual: acuidade visual igual ou inferior a 10% (dez por cento), ou seja, 20/200 (vinte duzentos avos) na escala Snellen, incluindo-se os casos de diplopia;



c) deficiência de fala: limitação grave da comunicação oral, perda total da fala ou necessidade de utilizar prótese vocal com adaptadores avulsos para se comunicar; (Alínea acrescentada pelo art. 1º da Lei nº 22.927, de 12/1/2018.)

II - desvantagem na independência física e na mobilidade a limitação da capacidade do indivíduo de desempenho autônomo das atividades da vida diária, caracterizada por:

a) ausência, paralisação ou dificuldade de movimentos dos membros inferiores ou superiores que acarretem grave problema de locomoção, de ambulação ou equilíbrio;

b) necessidade de utilização de equipamentos, suportes, próteses ou órteses para o desempenho de suas atividades;

c) necessidade do auxílio de outra pessoa para a própria locomoção;

III - desvantagem de ordem neurológica ou psíquica o distúrbio comportamental incapacitante, de caráter transitório, que ocasione dificuldades na execução de tarefas da vida diária e de atividades socioeconômicas.

Art. 3º - Cabe à Coordenadoria de Apoio e Assistência à Pessoa Deficiente, instituída pelo art. 3º da Lei nº 8.193, de 13 de maio de 1982, dirimir as dúvidas relativas ao enquadramento dos conceitos legais nas situações fáticas.

(...)

Ter uma doença como a fibromialgia, nas formas menos graves, que não se equiparam à deficiência, não constitui razão suficiente para justificar atendimento prioritário por parte de todos os "órgãos públicos, empresas públicas, empresas concessionárias de serviços públicos e estabelecimentos privados" (artigo 2º da Lei questionada).

Há inúmeros portadores de outras doenças, de gravidade igual ou superior às formas menos severas de fibromialgia, que não desfrutam desse tratamento privilegiado.

Vale ponderar, ademais, que ampliar o rol dos beneficiários de atendimento preferencial implica retardar o atendimento não apenas daqueles que não se incluem nesse rol, mas de pessoas sabidamente merecedoras da prioridade.

Tome-se como exemplo uma situação hipotética em que, numa fila para atendimento, encontrem-se um portador de fibromialgia sem maior severidade e uma pessoa paraplégica em cadeira de rodas. Tendo aquele chegado antes ao local, será atendido antes deste.



Daí se percebe que a inclusão de todos os portadores de fibromialgia no rol de beneficiários de atendimento prioritário tem o potencial de prejudicar aqueles que já tem esse direito, referidos, por sinal, no artigo 3º da Lei impugnada: "pessoas com deficiência, os idosos com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, as gestantes, as lactantes, as pessoas com crianças de colo, obesos, pessoas com transtorno do espectro autista e doadores de sangue" (artigo 3º).

Neste aspecto, em que pese o benefício pretendido aos portadores de doenças como lúpus e fibromialgia. No entanto, sob o prisma Constitucional entendo, S. M. J., que o Projeto de Lei em questão ao buscar garantir prioridade no atendimento acaba por violar o princípio da isonomia ou da igualdade.

Poderia se cogitar de dar ao Projeto de Lei interpretação conforme a Constituição, para excluir de sua incidência os portadores de fibromialgia que não se encaixam no conceito de pessoa com deficiência traçado pelo art. 1º da Lei Estadual nº 13.465, de 12 de janeiro de 2000. O alcance da lei, assim, ficaria restrito **"ao indivíduo com fibromialgia que se enquadre no conceito definido no art. 1º da Lei nº 13.465, de 12 de janeiro de 2000"** (artigo 1º da Lei Estadual 24.508 de 16/10/2023).

Em Minas Gerais, projeto de iniciativa do Legislativo que tramitou na ALMG deu origem à Lei 24.762, de 2024, a qual assegura ao indivíduo com lúpus eritematoso sistêmico os direitos e benefícios previstos na Constituição do Estado e na legislação estadual para a pessoa com deficiência, nos mesmos moldes da fibromialgia:

Art. 1º – O indivíduo com lúpus eritematoso sistêmico que se enquadre no conceito definido no art. 1º da Lei nº 13.465, de 12 de janeiro de 2000, fará jus aos direitos e benefícios previstos na Constituição do Estado e na legislação estadual para a pessoa com deficiência.

Art. 2º – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Fato é que, os benefícios trazidos no PL em análise já estão garantidos por leis estaduais e federais. Não há, nas normas impugnadas, particularidade, justificada pela realidade local, que denote exercício da competência municipal de **"suplementar a legislação federal e a estadual"** (artigo 30, II, da CF) em relação à **"proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência"** (artigo 24, XIV, da CF).



A propósito, vejamos a Lei Estadual 23.902/2021 que dispõe sobre o atendimento prioritário às pessoas que menciona nos serviços de atendimento ao público dos estabelecimentos públicos e privados localizados no Estado.

Art. 1º – É obrigatório, nos serviços de atendimento ao público dos estabelecimentos públicos e privados localizados no Estado organizados por meio de fila ou senha, atendimento prioritário para:

I – a pessoa com idade igual ou superior a sessenta anos;

II – a pessoa aposentada por invalidez;

III – a pessoa aposentada por tempo de serviço;

IV – a pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida;

V – a gestante e a lactante;

VI – a pessoa acompanhada por criança de colo;

VII – a pessoa com doença grave ou com doença incapacitante ou limitante;

VIII – a pessoa com fibromialgia que se enquadre no conceito de pessoa com doença grave ou com doença incapacitante ou limitante.

(Inciso acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 24.136, de 7/6/2022.)

IX – o profissional inscrito nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil que, no exercício de suas funções, estiver representando os interesses de seus clientes, desde que munido de sua carteira funcional.

(Inciso acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 25.218, de 16/4/2025.)

§ 1º – Nos estabelecimentos bancários, serão fornecidos assentos para as pessoas mencionadas no caput que estiverem aguardando atendimento.

§ 2º – O atendimento prioritário de que trata esta lei estende-se ao acompanhante das pessoas mencionadas no caput.

§ 3º – Nos serviços de emergência públicos e privados, o atendimento prioritário de que trata esta lei é condicionado aos protocolos de atendimento médico.

Art. 2º – Nos estabelecimentos a que se refere o caput do art. 1º, será afixado, nos locais de atendimento ao público, aviso sobre a prioridade de atendimento estabelecida nesta lei.

Art. 3º – A infração ao disposto nesta lei sujeitará o responsável:

I – no caso de estabelecimento público, às penalidades previstas na legislação específica;

II – no caso de estabelecimento privado, a multa no valor de 200 (duzentas) Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais – Ufemgs.

Parágrafo único – A multa prevista no inciso II do caput será cobrada em dobro, em caso de reincidência.

Art. 4º – Os estabelecimentos a que se refere o caput do art. 1º terão prazo de trinta dias contados da data de publicação desta lei para se adaptarem a suas disposições.

Art. 5º – Ficam revogados: g.n.



Por essa razão, de ordem formal, também se afiguram inconstitucionais as normas do Projeto de Lei que preveem o atendimento prioritário em favor dos portadores de fibromialgia e de Lúpus.

Por fim, é de reconhecer, que os artigos 4º e 5º da proposição, incide também em inconstitucionalidade material, por ofensa ao princípio da separação dos poderes. Nesse sentido, extrai-se da jurisprudência do STF:

Ementa Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda nº 24/2008 à Constituição do Estado de São Paulo. Estipulação de prazo para o Governador expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis (CE paulista, art. 47, III). Violação do princípio da separação dos poderes. Definição de comportamentos configuradores de crimes de responsabilidade (CE paulista, art. 20, XVI e art. 52, §§ 1º, 2º e 3º). Usurpação da competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I). Súmula Vinculante 46/STF. Atribuição de iniciativa privativa à Assembleia Legislativa para a propositura de projetos de lei em matéria de interesse da Administração Pública estadual (art. 24, § 1º, n. 4). Observância compulsória pelos Estados-membros das normas constitucionais estruturantes do processo legislativo. 1. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de disposições que estabeleçam prazos ao Chefe do Poder Executivo para apresentação de projetos de lei ou para a regulamentação de disposições legais. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. Precedentes. 2. (...)
(ADI 4052, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 04-07-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-137 DIVULG 11-07-2022 PUBLIC 12-07-2022)

Importante frisar também que não foge ao conhecimento desta Diretoria de Assuntos Jurídicos a existência do Projeto de Lei nº. 524/2019 de Autoria do Deputado Federal Sérgio Vidigal (PDT) em trâmite junto a Câmara dos Deputados Federais que **“Equipara o Lúpus Eritematoso Sistêmico às deficiências físicas e intelectuais, para os efeitos jurídicos em todo País”** que poderá trazer relevantes efeitos para fins de concessão de benefícios para seus portadores.

Insta registrar que este parecer se refere exclusivamente aos aspectos legais e constitucionais, sendo que a questão de mérito político, quanto à conveniência e oportunidade, cabe única e exclusivamente ao Douto Plenário desta Casa de Leis.



III - QUORUM

Deve-se esclarecer que para a sua aprovação é exigido quórum de maioria de votos, desde que presentes mais da metade dos membros da Câmara, nos termos do artigo 53 da Lei Orgânica Municipal e artigo 56, inciso III do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre.

IV - CONCLUSÃO

Por tais razões, exara-se **parecer desfavorável**, ao regular processo de tramitação do **Projeto de Lei 8.042/2025** ante a existência de inconstitucionalidade sob o ponto de vista formal e material, devendo, entretanto, ser submetido à análise das ‘Comissões Temáticas’ da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária, se for o caso.

Salienta-se que o parecer jurídico exarado é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final a respeito, compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o entendimento e parecer, S.M.J..

Edson Raimundo Rosa Junior
Diretor de Assuntos Jurídicos
OAB/MG 115.063



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE
ESTADO DE MINAS GERAIS



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pouso Alegre. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pousoalegre.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=3T9H1A0HATBH88W5>, ou vá até o site <https://pousoalegre.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 3T9H-1A0H-ATBH-88W5

