

## PROCURADORIA GERAL

### **Orientação Jurídica nº 038/2019**

**Referência:** Projeto de Lei nº 018/2019

**Autoria:** Legislativo Municipal

**Ementa:** Institui no Município de Gramado o Dia Mundial de Conscientização e Enfrentamento à Fibromialgia, filas preferenciais e vagas de estacionamento prioritárias aos portadores de Fibromialgia.

### **I – RELATÓRIO**

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o Projeto de Lei nº 018/2019, de iniciativa do Legislativo Municipal, protocolado em 13/05/2019, de autoria do vereador Dr. Ubiratã.

Aduz o nobre vereador, na sua justificativa, que a propositura tem a finalidade de atender a demanda de parte da população municipal, que é acometida fibromialgia, doença crônica que causa imensas dores e transtornos aos seus pacientes.

Explica, nos seus fundamentos, que a fibromialgia se trata de doença multifatorial, de causa desconhecida, com dor crônica, que se manifesta especialmente nos tendões e articulações, e ataca principalmente as mulheres. Refere o diagnóstico, os sintomas e todas as dificuldades que as pessoas vítimas da doença enfrentam. Esclarece ainda que não há cura para doença, sendo fundamental o tratamento para evitar a sua progressão, de

forma a minimizar as severas restrições e a queda significativa da qualidade de vida, impostas como consequência do seu acometimento.

Argumenta ainda sobre a importância de criar um dia no ano no intuito de esclarecer a população quanto a doença, sintomas e tratamento, bem como dispensar atendimento prioritário a fim de minimizar o sofrimento desses pacientes.

Complementa dizendo que, em que pese as severas restrições impostas pela fibromialgia, os pacientes não foram contemplados no rol de pessoas com deficiência na legislação federal, causando inúmeros transtornos a essas pessoas, no que tange à concessão de benefícios às pessoas com deficiências, o que torna relevante a discussão e motiva a presente propositura.

É o breve relato dos fatos.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

## **II – DA ANÁLISE JURÍDICA**

### **2.1 Da Técnica Legislativa adequada**

A uniformidade que requer o ordenamento jurídico não permite, no que concerne à forma, a plena liberdade ao legislador para alterar as leis. Assim, sempre que for deflagrado o processo legislativo, deve-se manter certo padrão, não sendo admitida a criação de estrutura destoante ou símbolos gráficos diversos daqueles comumente utilizados no processo de elaboração dos atos normativos.

Verificando as normativas da lei Complementar nº 95/1998, que disciplina as normas técnicas para elaboração de leis, observamos que o presente PL apresenta poucas falhas, **mais sobre pontuação, que coloca pontos após o artigo, o que não está adequado**, razão pela qual sugerimos revisão na redação final para os ajustes necessários. O prazo para vigência é a publicação, o que avaliamos adequado, por se tratar de matéria de pequena repercussão.

## 2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre a criação do Dia Municipal de Conscientização e enfrentamento à Fibromialgia, e regulamenta benefícios aos pacientes vítimas da doença.

A competência material para legislar sobre a matéria encontra-se disposta na Constituição Federal, que conduziu os municípios a entes federados e que estabelece no inciso I do art. 30 a legitimidade do Município legislar sobre assuntos de interesse local, senão vejamos:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local;”*

No mesmo sentido, encontramos dispositivo na Lei Orgânica, *in verbis*:

*“Art. 6º Compete ao Município no exercício de sua autonomia:*

*(...)*

*II – elaborar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;*

*(...)*

*XXIV – legislar sobre assuntos de interesse local;*

Todavia, em que pese a Constituição Federal disciplinar a repartição das competências, dispondo que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, se faz necessário observar o princípio constitucional da Separação dos Poderes.

Por este princípio, baseado no ordenamento jurídico brasileiro, cuja previsão encontra-se no art. 2º da Constituição Federal, ao dispor que “*são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”, para legislar sobre assuntos de interesse local, **há de se observar a matéria proposta, no sentido de ser observada a competência para sua iniciativa.**

Nesse sentido, há matérias reservadas e de competência privativa de cada um dos Poderes. No caso da gestão municipal, há a chamada reserva administrativa, não sendo admitido ao Parlamento regram ou proibir atos de gestão, especialmente de divulgação de políticas públicas do Poder Executivo, cuja interferência configura desrespeito à harmonia e independência entre os Poderes.

Com efeito, o art. 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição Estadual, combinados com o art. 61, § 1º, II, “b” e art. 84, III, da Constituição Federal são inequívocos ao impossibilitar que o Poder Legislativo instaure processo legiferante, **estabelecendo ou modificando estruturas, atribuições ou funcionamento da administração pública municipal.**

No caso pontual, a matéria posta dispõe sobre Dia para se trabalhar a conscientização e enfrentamento da Fibromialgia no município, acompanhando ações promovidas pelo Ministério da Saúde, através de campanhas educativas e de esclarecimento da população, objetivando esclarecer a população quanto a doença, seus sintomas e tratamento, estabelecendo ainda condição especial para seus pacientes em filas

preferenciais e vagas de estacionamento, em situação similar já dedicada aos deficientes físicos.

Desta forma, a presente propositura não trata de questões atinentes ao funcionamento da administração, tampouco sobre o funcionalismo municipal (cargos e remuneração), ou da sua estrutura ou ainda da atribuição de seus órgãos, criando ou definindo atribuições, como também não diz respeito ao regime jurídico dos seus servidores.

Assim, a normatização apresentada **não** está presente nas vedações impostas pelo art. 61, § 1º, da CF, cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo, de sorte que por exclusão, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, podendo ser proposto por iniciativa de vereador. Assim, a competência é comum na matéria posta, **NÃO** se registrando, desta forma, a nosso juízo, vício de origem na presente propositura.

Nesse sentido, observamos a jurisprudência do STF, senão vejamos:

*REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO  
878.911 RIO DE JANEIRO RELATOR: MIN. GILMAR MENDES*

*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. Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber. (GRIFEI)*

Pelo exposto, entendemos ser cabível ao VEREADOR iniciar o processo legislativo, nos termos apresentados.

### **2.3 Da constitucionalidade e legalidade**

A Constituição Federal promulgada em 1988 contemplou a existência de entes federativos em três níveis – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – dotando-os de autonomia e atribuindo a cada um, campos de atuação estatal determinados. Essa discriminação ou repartição de competências, no entanto, pode ser apresentada de duas naturezas: legislativa ou material.

Constituem competências legislativa privativas da União as matérias arroladas no art. 22 da CF. A competência concorrente aquela concedida à União, aos Estados e ao Distrito Federal relativamente às matérias enumeradas no art. 24 e competências remanescentes, sendo deferidas aos Estados consoante o parágrafo único do art. 25 da CF.

Destarte, foram igualmente discriminadas pelo Constituinte Originário a competência suplementar conferida aos Municípios para agir, administrar e atuar em situações concretas, suplementando a legislação federal e estadual no que couber, e ainda para legislar sobre assuntos de interesse local, consoante no art. 30, incisos I e II da Carta Magna, sendo também esta a redação dada ao artigo 6º, XXIV, da Lei Orgânica, e que respaldam juridicamente a proposição, *ex positis*:

Pela CF/88:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber;

(...)

Pela Lei Orgânica:



*"Art. 6º. Compete ao Município no exercício de sua autonomia:  
XXIV- legislar sobre assuntos de interesse local;"*

Assim, regulamentar um Dia no ano para esclarecer e despertar a população quanto a uma doença, seus sintomas e tratamentos, através de campanhas educativas e de esclarecimento, com procedimentos informativos e educativos para que a população conheça da doença e obtenha todas informações e esclarecimentos sobre ela, com campanhas complementares às já realizadas pelo Ministério da Saúde, estimulando o fortalecimento da saúde pública através do fomento de ações solidárias para auxiliar em campanhas nacionais, já faz parte das atribuições da Secretaria Municipal da Saúde, e tem um interesse público intrínseco, cujo incentivo tem efeitos positivos em toda coletividade.

Desta forma, o presente PL vem de encontro aos anseios da sociedade, quando amplia mecanismos de incentivo à práticas de proteção a saúde coletiva, ainda que de forma preventiva, como medida de conscientização sobre alguma doença, especialmente as menos conhecidas da população, esclarecendo a população, iniciando os trabalhos com as crianças, na rede pública municipal, e potencializando em toda rede pública de saúde, agregadas a quaisquer outras iniciativas para informar e fomentar tal prática. E essas ações, de forma geral, já são prerrogativas da secretaria da saúde, que já executa procedimentos correlatos e vai apenas ampliar e melhorar aquilo que já faz, incluindo nos seus materiais didáticos e de campanhas periódicas, informações sobre a Fibromialgia.

Dito isso, importante referir, de forma complementar, que a saúde pública é um dever do Estado brasileiro, assim definido no art. 196, da Constituição Federal, senão vejamos:

*"Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a*

*redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”*

Disposição similar encontramos na Constituição Estadual, através do art. 241 e seguintes, senão vejamos:

*“Art. 241. A saúde é direito de todos e dever do Estado e do município, através de sua promoção, proteção e recuperação. Parágrafo único. O dever do Estado, garantido por adequada política social e econômica, não exclui o indivíduo, da família e de instituições e empresas que produzam riscos ou danos à saúde do indivíduo e da coletividade”*

Na Lei Orgânica Municipal, também as políticas públicas visando a proteção à saúde individual e coletiva são prestigiadas, assim dispondo:

*“Art. 124. Cabe ao Município definir uma política de saúde e saneamento básico, interligada com os programas da União e do Estado, com o objetivo de preservar a saúde individual e coletiva.”*

Portanto, a Constituição Federal quando tratou da saúde pública, como também a Carta Estadual e Municipal, estabeleceram a importância de atuação cooperativa no campo das relações intergovernamentais, especialmente na busca de ações conjuntas dos Entes Federados, cujos esforços somatizados, alcançam melhor resultado.

Em relação ao atendimento prioritário nas filas, regra geral as mesmas encontram-se dispostas e identificadas nas empresas públicas e privadas, como bancos e empresas comerciais que atuam com cobranças, de forma que a medida não vai alterar a estrutura de atendimento já



existente, tendo apenas um novo grupo de pessoas a se beneficiar da condição mais privilegiada, podendo se utilizar do mesmo benefício concedido à categoria de pessoas em condições especiais.

No que se refere as vagas de estacionamento, de igual forma, as mesmas já estão criadas no município, e não terão seu número alterado ou qualquer implicação sobre seu funcionamento. As vagas prioritárias estão dispostas para os casos especiais, como idosos, gestantes e portadores de deficiência física, e terão agora, dentro do município, mais uma categoria beneficiada, que após avaliação médica, poderá obter identificação sobre sua doença e se beneficiar da condição de usuário especial, vez que a referida doença limita muito a mobilidade de seus pacientes, sendo a medida uma forma de minimizar o sofrimento dessas pessoas.

Neste viés, entendemos a matéria posta como constitucional, tornando viável a presente proposição, a nosso juízo.

### **III – CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLL 018/2019, nos termos apresentados, atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Desta forma, esta Procuradoria exara **Orientação jurídica favorável** à sua tramitação.

Destarte, encaminha-se a Comissão de Legislação e Redação Final e Comissão de Infraestrutura, Turismo, Desenvolvimento e Bem



Estar Social para posterior deliberação, e aos nobres *edís* para análise de mérito, em Plenário, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 21 de maio de 2019.

Sônia Regina Sperb Molon  
Procuradora Geral  
OAB/RS 68.402