

Porto Alegre, 9 de março de 2026.

Orientação Técnica IGAM nº 3.353/2026.

I. O **Poder Legislativo de Parobé** solicita análise técnica quanto à constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 31, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que visa estabelecer prioridade de atendimento as pessoas com fibromialgia.

II. **Análise Técnica**

Preliminarmente, sob o aspecto terminológico e de técnica legislativa, cumpre registrar a inadequação da utilização da expressão “portadores de fibromialgia” constante na ementa e no texto do Projeto de Lei. A terminologia “portador” vem sendo progressivamente abandonada no ordenamento jurídico e nas políticas públicas por transmitir a ideia de que a condição de saúde seria algo que a pessoa “carrega” ou poderia “deixar de portar”, o que não se coaduna com a abordagem contemporânea baseada no modelo social da deficiência e no respeito à dignidade da pessoa humana. A legislação brasileira mais recente, especialmente a Lei nº 13.146, de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), bem como normas e diretrizes internacionais de direitos humanos, adotam linguagem centrada na pessoa, priorizando expressões como “pessoa com deficiência” ou “pessoa com determinada condição de saúde”. Nesse sentido, recomenda-se a substituição da expressão “portador de fibromialgia” por “pessoa com fibromialgia” ao longo de todo o texto normativo, inclusive na ementa, de modo a alinhar a proposição à terminologia atualmente consagrada na legislação e na doutrina jurídica especializada.

Quanto à matéria, registra-se que em julho de 2025 foi publicada a Lei nº 15.176, determina a equiparação, para fins de direito, da fibromialgia à deficiência, dispondo:

Art. 1º - C A equiparação da pessoa acometida pelas doenças de que trata o art. 1º desta Lei 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)

Sendo assim, verifica-se que não basta o diagnóstico de fibromialgia, sua equiparação passa por avaliação específica.

Por outro lado, registra-se que o Estado do Rio Grande do Sul, através da Lei nº 15.606, de 2021¹, instituiu a Política Estadual de Proteção dos direitos da pessoa com fibromialgia, dispondo:

Art. 2º São diretrizes da Política Estadual de Proteção dos Direitos da Pessoa com Fibromialgia:

(...)

§ 2º A pessoa com fibromialgia poderá usar filas preferenciais em órgãos públicos e privados e terá direito a estacionar em vagas preferenciais, sendo que a identificação dos fibromiálgicos **em relação às filas deverá ser feita pelo Poder Executivo** mediante comprovação médica e, em relação aos estacionamentos, pelos órgãos de trânsito competentes. (grifamos)

Assim, tem-se que a lei estadual garante o direito ao uso de filas preferenciais.

Em relação ao art. 3º, o Projeto de Lei prevê a identificação das pessoas com fibromialgia por meio de Cartão de Identificação emitido pela Secretaria Municipal de Saúde. A previsão encontra respaldo na própria legislação estadual mencionada anteriormente, que atribui ao Poder Executivo a competência para estabelecer os mecanismos de identificação necessários para fruição das filas preferenciais. Nesse ponto, a iniciativa mostra-se juridicamente possível, uma vez que se trata de medida administrativa voltada à operacionalização da política pública. Todavia, recomenda-se que o dispositivo observe maior alinhamento com a legislação federal recente que trata da equiparação da fibromialgia à deficiência, especialmente no que se refere à necessidade de avaliação biopsicossocial por equipe multiprofissional, quando se tratar da equiparação para fins de acesso a direitos específicos. Assim, sugere-se que o texto normativo deixe claro que a identificação municipal se destina exclusivamente à fruição do atendimento prioritário, evitando eventual interpretação de que o cartão municipal equivaleria ao reconhecimento formal da condição de pessoa com deficiência.

Quanto ao §1º do art. 3º, que estabelece a gratuidade da emissão do cartão de identificação, não se verificam óbices jurídicos à previsão, tratando-se de medida compatível com a finalidade social da norma e com a política pública pretendida.

¹ [Lei Ordinária 15606 2021 do Rio Grande do Sul RS](#)

Já no §2º do art. 3º, que fixa prazo máximo de trinta dias para expedição do cartão mediante apresentação de laudo médico atualizado expedido por reumatologista, recomenda-se avaliar a necessidade de flexibilização do requisito quanto à especialidade médica. Isso porque, embora o diagnóstico da fibromialgia seja frequentemente realizado por médicos reumatologistas, a exigência exclusiva dessa especialidade pode criar obstáculos administrativos desnecessários, especialmente em municípios de menor porte ou com limitação de acesso a especialistas. Assim, do ponto de vista da efetividade da política pública, poderia ser considerada redação que admita laudo emitido por médico regularmente habilitado, preferencialmente da área de reumatologia ou especialidade correlata, preservando o rigor técnico sem comprometer o acesso ao direito.

No que se refere ao art. 4º, que estabelece a entrada em vigor da lei na data de sua publicação, recomenda-se avaliar a adoção de período de vacatio legis. Embora a previsão de vigência imediata seja juridicamente possível, a instituição de novas obrigações administrativas e a necessidade de adaptação por parte dos órgãos públicos e concessionárias de serviços públicos indicam a conveniência de se estabelecer prazo razoável para que os destinatários da norma tomem conhecimento de seu conteúdo e promovam os ajustes necessários à sua implementação. Assim, sob o ponto de vista da segurança jurídica e da efetividade da norma, recomenda-se que seja previsto prazo de vacância, usualmente de 30 (trinta) dias, permitindo a adequada divulgação da lei e a organização administrativa para sua execução.

Cumpra ainda destacar que, independentemente da aprovação de legislação municipal específica, o direito ao atendimento preferencial às pessoas com fibromialgia já encontra respaldo no ordenamento jurídico vigente. Conforme anteriormente mencionado, a legislação estadual do Rio Grande do Sul assegura expressamente a possibilidade de utilização de filas preferenciais pelas pessoas com fibromialgia, mediante comprovação médica e identificação estabelecida pelo Poder Executivo. Ademais, a recente legislação federal que trata da equiparação da fibromialgia à deficiência para fins de direitos reforça a necessidade de adoção de medidas que garantam tratamento prioritário e inclusivo às pessoas acometidas pela síndrome, quando constatadas as limitações funcionais por meio de avaliação adequada.

III. Conclusão.

Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 31, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, não apresenta, em tese, impedimento material quanto à sua tramitação, uma vez que a matéria insere-se no âmbito das políticas públicas de proteção social e de organização administrativa voltadas ao atendimento prioritário de pessoas em condição de saúde específica. Todavia, conforme analisado ao longo desta orientação técnica, o texto da proposição demanda ajustes relevantes de técnica legislativa, terminologia e adequação

normativa, especialmente quanto à substituição da expressão “portador” por “pessoa com fibromialgia”, ao alinhamento do dispositivo que trata da identificação com a legislação federal e estadual vigente, à reavaliação da exigência restritiva quanto à especialidade médica para emissão de laudo, bem como à previsão de período de *vacatio legis* para possibilitar o adequado conhecimento e implementação da norma.

Nesse contexto, considerando que se trata de projeto de iniciativa do Poder Executivo, recomenda-se, por cautela e técnica legislativa, que os ajustes indicados sejam promovidos mediante mensagem retificativa do Prefeito, instrumento adequado para a correção ou aprimoramento do texto durante o curso do processo legislativo. Assim, sugere-se que os vereadores oportunizem ao Chefe do Poder Executivo a possibilidade de encaminhar mensagem retificativa à proposição, de modo a promover as adequações necessárias antes da deliberação final da matéria, garantindo maior segurança jurídica, coerência normativa e efetividade à futura lei municipal.

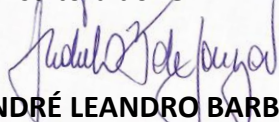
O IGAM permanece à disposição.



KEITE AMARAL

Advogada, OAB/RS nº 102.781

Consultora do IGAM



ANDRÉ LEANDRO BARBI DE SOUZA

Advogado inscrito na OAB/RS sob o nº 27.755

Sócio-Diretor do IGAM