

PARECER PRÉVIO Nº 59/2025

REF.: PROCESSO Nº 5127/2025

PROJETO DE LEI CM Nº 192/2025

INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

AUTOR DO PROJETO: VEREADOR RENATINHO

ASSUNTO: Projeto de Lei que dispõe sobre a criação da Carteira de Identificação da Pessoa com Fibromialgia no âmbito do Município de Santo André e dá outras providências.

À
Comissão de Justiça e Redação,

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do nobre Vereador Renatinho, protocolado nesta Casa no dia 04 de agosto de 2025, que dispõe sobre a criação da Carteira de Identificação da Pessoa com Fibromialgia no âmbito do Município de Santo André, "com vistas a garantir atenção integral, pronto atendimento e prioridade no atendimento e prioridade em serviços públicos e privados, especialmente nas áreas de saúde, educação e assistência social, conforme aprovação a Lei Federal n 15.176, de 2025, reconhecendo a Fibromialgia como deficiência"(vide artigo 1º da propositura).

Inicialmente, cabe alertar que, s.m.j., não houve, pela legislação federal pertinente, a equiparação automática das pessoas acometidas pela Síndrome de Fibromialgia às pessoas com deficiência.

Isso fica claro pela leitura do artigo 1º-C da Lei nº 14.705, de 25 de outubro de 2023, acrescido pela Lei nº 15.176, de 23 de julho de 2025, a que faz referência o artigo 1º do PL 192/2025:



“Art. 1º-C – A equiparação da pessoa acometida pelas doenças de que trata o artigo 1º desta Lei à pessoa com deficiência fica condicionada à realização de avaliação biopsicossocial por equipes 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 outubro de 2015 (Estatuto da Pessoa com deficiência).”

Isto posto, passamos a opinar.

Em que pese a louvável intenção do referido projeto de lei, entendemos, salvo melhor juízo, que a propositura não merece prosperar em sua tramitação, em face de sua **INCONSTITUCIONALIDADE**, pois não é dado ao Poder Legislativo adentrar na esfera da gestão administrativa municipal, competência essa exclusiva do Poder Executivo, à luz do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, insculpido no art. 2º da Carta da República. Vejamos as razões:

O gerenciamento do sistema de saúde do Município de Santo André é **atribuição** da Secretaria de Saúde, conforme determina expressamente a Lei nº 7.717, de 31 de agosto de 1998, “*in verbis*”:

“Artigo 4º - **A competência da Secretaria de Saúde** prevista no artigo 39, da Lei nº 6.608, de 12 de março de 1990, fica alterada, nos seguintes termos:

I – exercer a gestão do Sistema Único de Saúde no Município de Santo André;



- II – elaborar a política de saúde no Município;**
- III – executar ações preventivas e curativas de saúde;**
- IV – fiscalizar, supervisionar e controlar ações de saúde executadas por outros órgãos ou instituições, no âmbito do Município;**
- V – articular a Rede de Serviços com as instituições de ensino e pesquisa relacionadas, a fim de promover a sua integração;**
- VI – promover a integração dos serviços e ações executadas por outras entidades, bem como colaborar para a articulação regional do sistema de saúde;**
- VI – exercer o controle e fiscalização de serviços, produtos e substâncias de interesse da saúde.**

Parágrafo único – Todas as ações referidas nos incisos acima deverão remeter-se aos princípios, diretrizes, normas e ao Modelo Assistencial preceituados na legislação que rege o Sistema Único de Saúde.”

Como se sabe, é **INCONSTITUCIONAL** qualquer ato do Legislativo que tenha por escopo disciplinar matéria de iniciativa exclusiva do Executivo, ou que venha autorizar o Chefe do Poder Executivo a executar determinada atribuição, ainda mais quando esta autorização não foi por ele requerida.

É ponto pacífico na doutrina e na jurisprudência que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outro lado, ao Poder Legislativo, de forma principal, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e



abstração, ao contrário da medida específica pretendida pelo projeto de lei ora em análise nessa douta Comissão de Justiça.

Explica-se:

No caso em tela, o PL CM 192/2025 incide em manifesta violação ao princípio da Separação dos Poderes ao impor obrigação específica à Administração Municipal, qual seja a de emitir carteira de identificação às pessoas com fibromialgia, com isso disciplinando concretamente o modo como deve ela (Administração) agir no enfrentamento do tema, o que não é de se admitir.

A propósito, Ives Gandra da Silva Martins¹, referindo-se aos atos típicos de administração, ensina que **“sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A Administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem à sua maior especialidade”**.

Dessa forma, por mais meritória que seja a intenção do nobre Vereador autor, a Câmara não pode, a nosso ver, dar início ao processo legislativo de tal matéria, pois a mesma pretende interferir no poder de gestão que é conferido ao Prefeito para prestar os serviços públicos de forma eficiente e a modificar procedimentos atinentes à sua organização administrativa.

Assim também tem sido o entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, que tem declarado a inconstitucionalidade de leis municipais dessa natureza:

¹ Na obra “Comentários à Constituição do Brasil”, 4º vol., Tomo I, 3ª ed., atualizada, São Paulo, Saraiva, 2002.



"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 10.317, DE 18 DE JUNHO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, QUE CRIA A CARTEIRA DE IDENTIFICAÇÃO DO AUTISTA – INICIATIVA PARLAMENTAR – VÍCIO DE CONSTITUCIONALIDADE – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA AFETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL PARA DISPOR SOBRE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – PODER LEGISLATIVO QUE POSSUI COMPETÊNCIA PARA ESTABELECEER A POLÍTICA DE PROTEÇÃO A PESSOAS VULNERÁVEIS E/OU COM DEFICIÊNCIA – IMPOSSIBILIDADE, ENTRETANTO, DE DETERMINAÇÃO DA FORMA E DO PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA – LEI QUE A PRETEXTO DE PROMOVER REFERIDA PROTEÇÃO, DESBORDOU DOS LIMITES IMPOSTOS PELA CONSTITUÇÃO, AVANÇANDO EM ATRIBUIÇÕES DO CHEFE DO EXECUTIVO – PROCEDÊNCIA DA AÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA (LEI Nº 10.317/2020, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ) – (TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2013715-46.2021.8.26.0000, Relator Ferraz de Arruda, votação unânime, j.11.08.2021)

Igualmente, entendemos que a referida propositura é **ILEGAL**, por afrontar o artigo 42 da Lei Orgânica de Santo André, ao iniciar o processo legislativo relativo a organização administrativa do Executivo (III), e a serviços públicos (inciso IV).



Observamos que a sugestão dessa medida governamental pode ser enviada ao Poder Executivo através de **INDICAÇÃO**, a título de assessoramento, nos termos do artigo 2º, § 4º, e artigo 145, ambos do Regimento Interno desta Casa.

Por fim, tendo em vista que este parecer prévio não tem natureza vinculativa, entendemos, s.m.j., que o **quórum** para eventual aprovação é de **maioria absoluta**, nos termos do artigo 36, § 1º, alínea 'i', da Lei Orgânica do Município de Santo André, pois, ainda que indiretamente, trata de matéria orçamentária, uma vez que, se aprovado o projeto e transformado em lei, com certeza acarretará aumento da despesa pública.

É o nosso parecer prévio, de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça, sem embargo de opiniões contrárias ou divergentes, que sempre respeitamos.

Consultoria Legislativa, em 15 de setembro de 2025.

MIRTES MIGUEL DA SILVA

OAB/SP 78.046

