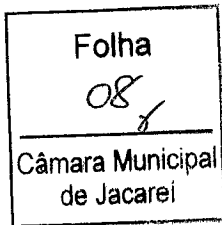


CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Referente: PLL nº 042/2021 - Projeto de Lei do Legislativo.

Autoria do projeto: Vereadora Maria Amélia.

Assunto do projeto: Dispõe sobre o atendimento preferencial às pessoas com fibromialgia, nos locais que especifica, e dá outras providências.

PARECER Nº 114.1/2021/SAJ/RRV

Ementa: Projeto de Lei Municipal. Atendimento preferencial às pessoas com fibromialgia. Art. 5º, II, e Art. 30, II, da CF. Impossibilidade.

I. DO RELATÓRIO

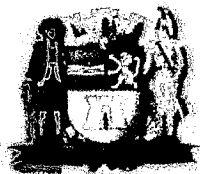
1. Trata-se de Projeto de Lei, de autoria da Sra. Maria Amélia, pelo qual se busca o fornecimento de atendimento preferencial às pessoas acometidas com fibromialgia.

2. Segundo a justificativa apresentada, referida doença já se enquadra implicitamente no rol legislativo das doenças que caracterizam *deficiência*.

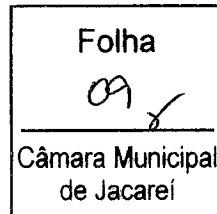
II. DA FUNDAMENTAÇÃO

1. Ratificamos o PARECER Nº 063 – RRV – CJL – 03/2015 emitido no processo legislativo nº 035, de 12 de março de 2015.

2. Em que pese a nobreza e a sensibilidade da matéria apresentada no respeitável Projeto de Lei, a qual pretende concretizar o Princípio Supraconstitucional da Dignidade da Pessoa Humana, veiculado pela Carta Republicana, referido Projeto, *no nosso entendimento*, ofende o Princípio



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Constitucional da Igualdade Material ou Substancial (*a lei deverá tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades*).

3. Além disso, o PLL não observa a *competência legislativa suplementar*, estabelecida pela Constituição Federal, em seu art. 30, inciso II. Senão vejamos.

4. O direito a **Igualdade**, direito fundamental insculpido na Carta Constitucional em seu artigo 5º *caput* e inciso I, dividi-se em **formal e material ou substancial**:

“CF, Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; ”

5. A **Igualdade Formal** é direcionada ao Estado com a finalidade de proibir o tratamento diferenciado aos indivíduos com base em suas convicções políticas, morais, filosóficas ou religiosas, sua raça, sexo, orientação sexual ou classe social.

6. Já a **Igualdade Material ou Substancial** suplementa o sentido formal veiculado constitucionalmente com o objetivo de fornecer meios eficazes para a efetivação da igualdade, concretizando, assim, o objetivo fundamental da República de reduzir as desigualdades sociais:

“CF, Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais¹;"

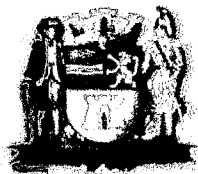
7. Como meio de concretizar a **Igualdade**, reduzindo assim as disparidades sociais, são promovidas pelo Estado, numa atuação positiva e consubstanciada, **as ações afirmativas**.

8. **Ações afirmativas, também chamadas de discriminações positivas**, são medidas de políticas públicas que visam eliminar desigualdades historicamente acumuladas de determinado grupo, garantindo-se a esse grupo a igualdade material nas oportunidades e tratamentos. Ao contrário do que muitos acreditam, as ações afirmativas são medidas de caráter temporário, posto que, eliminando as desigualdades que atingem o grupo, essas ações deverão abandonar o mundo jurídico-social, posto que já atingiram o fim a que se destinaram.

9. O tratamento prioritário de determinados grupos de pessoas que, por sua vez, concretiza o **princípio da prioridade**, é uma medida de política pública de ação afirmativa, com base constitucional, **e estabelecida por lei**, como no Estatuto da Criança e do Adolescente, no Estatuto do Idoso, na Lei Federal n. 7.853/89 e seu decreto regulamentar n. 3.298/99 (*que tratam da política nacional das pessoas com deficiência*), além do decreto n. 6.949/09 (*que promulgou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências*), na Lei n. 10.048/2000 (*que estabelece tratamento prioritário às pessoas que especifica*) e demais legislações federais de âmbito nacional.

10. No caso das pessoas com fibromialgia, encontramos políticas públicas de tratamento de saúde pelo *Sistema Único – SUS*, e alguns Projetos de Lei ainda em tramitação na Câmara dos Deputados e Senado Federal.

¹ Grifo nosso.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Folha 11
Câmara Municipal de Jacareí

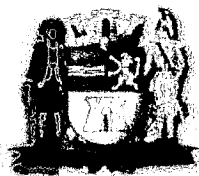
11. Porém, não há qualquer legislação que traz a prioridade de atendimentos nas repartições públicas e demais estabelecimentos, **a ponto de haver suplementação da legislação federal pelo Município, como estabelece o art. 30, inciso II, da Carta Constitucional.**

12. Não obstante, o cerne da questão é: **por que priorizar o tratamento de atendimento público nos estabelecimentos situados no Município a pessoas acometidas com esta doença crônica (fibromialgia), em detrimento das demais pessoas que possuem doenças igualmente crônicas, como obesidade mórbida, tuberculose, hanseníase (lepra), AIDS, algumas outras doenças auto-imunes entre outras?**

13. Todas as doenças crônicas trazem às pessoas que as possuem deficiências as quais, por muitas vezes, inibem a manutenção de uma vida comum e cotidiana.

14. **A Lei deve tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades; em outras palavras, ou priorizamos todos os doentes crônicos no atendimento prioritário e preferencial nos estabelecimentos públicos, comerciais, bancários, de serviços e similares no âmbito do Município, ou não priorizamos nenhum deles, sob pena de infringir direito fundamental, desigualando os iguais.**

15. Portanto, atribuir atendimento preferencial às pessoas com fibromialgia nos estabelecimentos no âmbito do Município, nos moldes do Projeto de Lei apresentado pela Nobre Vereadora, *no nosso entendimento, e salvo melhor juízo, fere, sobremaneira, o Princípio Constitucional da Igualdade Material ou Substancial*, em detrimento das demais pessoas portadoras de outras doenças crônicas e igualmente penosas. Além disso, fere a competência constitucional suplementar dada ao Município pela Constituição Federal, como supramencionado.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Folha 12
Câmara Municipal de Jacareí

16. Apenas a título de esclarecimento, pessoa com deficiência, segundo o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei Federal nº 13.146/2015), é **“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”** (Art. 2º).

17. Infelizmente, não encontramos na legislação pátria a classificação das pessoas acometidas com fibromialgia como pessoas com deficiência, o que prejudica, *no nosso humilde entendimento*, a regularização legislativa municipal.

18. E mais. O Município de Jacareí já possui Lei disciplinando quais as pessoas que possuem tratamento preferencial (Lei nº 6.258/2019), e *entendemos* que, qualquer ampliação no rol, deverá ser feita por Lei modificando ou acrescentando as disposições elencadas e já estabelecidas na legislação citada.

19. O fato de outros Municípios terem elaborado Lei semelhante, não significa que a ela (a Lei) seja constitucional e legal.

20. Finalizando a análise *e apenas por amor à argumentação*, no presente PLL, a obrigação imposta ao Executivo Municipal de regulamentar a referida Lei, principalmente quanto à identificação da pessoa com fibromialgia – artigo 4º, macula, sobremaneira, o texto legal. Primeiro, como a pessoa vai provar que tem a doença estabelecida pela Lei? Por laudo médico particular ou junta médica? Segundo, pelo **Princípio da Separação dos Poderes**, não pode o Legislativo impor obrigação ao Executivo Municipal.

21. Com a análise dos termos do projeto, vislumbramos irregularidades que comprometem sua constitucionalidade, impedindo a sua tramitação legislativa.



CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
PALÁCIO DA LIBERDADE
SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS

III. DA CONCLUSÃO

1. Salientando que não cumpre a esta Secretaria de Assuntos Jurídicos a manifestação sobre o mérito da proposta, julgamos que a mesma apresenta impedimento para tramitação no que tange a observância ao *Princípio Constitucional da Igualdade e a ausência de competência constitucional suplementar municipal*, motivo pelo qual entendemos que o projeto **NÃO** está apto a ser apreciado pelos Nobres Vereadores.

2. A propositura deverá ser submetida às Comissões de a) Constituição e Justiça; e b) Segurança, Direitos Humanos e Cidadania.

3. Caso não seja esse o Nobre entendimento dos *Edis*, para aprovação do presente PLL é necessário o voto favorável da maioria simples, presentes, pelo menos, a maioria absoluta dos membros da Câmara.

4. Este é o parecer, opinativo e não vinculante.

Jacareí, 20 de maio de 2021

(em trabalho remoto)

RENATA RAMOS VIEIRA

CONSULTOR JURÍDICO-LEGISLATIVO

ACOLHO O PARECER, que opina pelo **arquivamento**.

Conforme se denota do acórdão anexo, *que passa a integrar o presente parecer*, o Tribunal de Justiça de São Paulo tem firme jurisprudência no sentido de que leis como a que ora se pretende aprovar devem suplementar eventuais lacunas de Lei Federal ou Estadual, ou atender interesse exclusivamente local, o que não é o caso. Ao Setor de Proposituras.


WAGNER TADEU BACCARO MARQUES

SECRETÁRIO-DIRETOR JURÍDICO



Registro: 2020.0000323802

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2229723-85.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SERTÃOZINHO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SERTÃOZINHO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI E JACOB VALENTE.

São Paulo, 6 de maio de 2020.

JAMES SIANO
RELATOR
Assinatura Eletrônica



VOTO Nº: 37173

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº: 2229723-85.2019.8.26.0000

COMARCA: São Paulo

AUTOR (S): Prefeito do Município de Sertãozinho

RÉU (S): Presidente da Câmara Municipal de Sertãozinho

FLP

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face da *lei municipal 6.592 de 12 de agosto de 2019 do Município de Sertãozinho que dispõe sobre a obrigatoriedade dos estabelecimentos privados, agências bancárias e órgãos públicos a dar preferência no atendimento, não retendo em filas, pessoas portadoras do transtorno do espectro autista (TEA)* alegando vício de iniciativa e descompasso da harmonia entre os poderes, pois já existe lei federal que disciplina a matéria e somente a União detém competência para legislar sobre o assunto, além disso não há lacuna na lei federal que possa ser suplementada pela legislação local, configurada violação ao disposto no art. 24, XIV, da Constituição Federal e que a lei impugnada define o transtorno do espectro autista com considerações dissociadas das definidas na lei federal.

Cabimento.

Violação ao princípio do pacto federativo. Nos termos do art. 24, XIV, da Constituição Federal, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência. Existência de lei federal e estadual que regulam a matéria, sem que exista lacuna ou interesse exclusivamente local que autorize o município a editar de norma suplementar. Violação ao disposto nos art. 1º e 144 da Constituição Estadual. Precedente deste Órgão Especial em hipótese análoga. Ação procedente.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Sertãozinho em face da lei municipal 6.592 de 12 de agosto de 2019 que dispõe sobre a obrigatoriedade dos estabelecimentos privados, agências bancárias e órgãos públicos a dar preferência no atendimento, não retendo em filas, pessoas portadoras do transtorno do espectro autista (TEA).

Sustenta o autor: (i) a lei municipal foi promulgada pela casa legislativa após ter sido vetada pelo chefe do executivo; (ii) há vício de iniciativa e descompasso da harmonia entre os poderes; (iii) já existe lei federal (lei n.º 12.764/2012) que disciplina a matéria e somente a União detém

competência para legislar sobre o assunto; (iv) não há lacuna na lei federal que possa ser suplementada pela legislação local; (v) violação ao disposto no art. 24, XIV, da Constituição Federal; (vi) a lei impugnada define o transtorno do espectro autista com considerações dissociadas das definidas na lei federal.

Liminar deferida às f. 21/22.

O Presidente da Câmara Municipal de Sertãozinho prestou informações às f. 27/28 alegando ter o município competência para legislar sobre questões de interesse local.

Ausência de manifestação do Procurador Geral do Estado (f. 36).

A Procuradoria Geral de Justiça se manifestou pela procedência do pedido (f. 39/46).

É o relatório.

A ação é procedente.

A pretensão é de reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei 6.592 de 12 de agosto de 2019 do Município de Sertãozinho que dispõe sobre a obrigatoriedade dos estabelecimentos privados, agências bancárias e órgãos públicos a dar preferência no atendimento, não retendo em filas, pessoas portadoras do transtorno do espectro autista (TEA).

É o seguinte o teor da lei impugnada:

Art. 1º Em todos os estabelecimentos privados comerciais e prestadores de serviços, agências e postos bancários e órgãos e/ou repartições públicas, deverão ser afixados cartazes ou placas em local visível, preferencialmente próximo ao caixa, quando existir, com os seguintes dizeres: Pessoas com Transtorno do Espectro Autista e seus acompanhantes têm atendimento preferencial nos

termos desta Lei Municipal

Parágrafo Único. Entende-se que Transtorno do Espectro Autista engloba diferentes síndromes marcadas por perturbações do desenvolvimento neurológico com três características fundamentais, que podem manifestar-se em conjunto ou isoladamente. São elas: dificuldade de comunicação por deficiência no domínio da linguagem e no uso da imaginação para lidar com jogos simbólicos, dificuldade de socialização e padrão de comportamento restritivo e repetitivo.

Art. 2º Os estabelecimentos terão prazo de 60 dias, a partir da data da publicação da Lei.

Art. 3º Revogam-se as disposições contrárias.

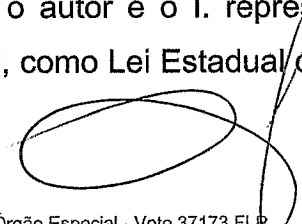
Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Nos termos do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, os municípios têm legitimidade para legislar sobre assuntos de interesse local, assim como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Por outro lado, nos termos do art. 144 da Constituição Estadual, os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, **atendidos os princípios estabelecidos** na Constituição Federal e nesta Constituição.

E o artigo 24, inciso XIV, da Constituição Federal dispõe que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência.

E como bem observou o autor e o I. representante do Ministério Público já existem tanto Lei Federal, como Lei Estadual que regulam a matéria.



A Lei Federal 12.674/2012 instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, dispondo seu art. 1º, § 1º, quem são as pessoas consideradas com transtorno do espectro autista e no parágrafo 3º do referido artigo consta que: “Os estabelecimentos públicos e privados referidos na Lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, poderão valer-se da fita quebra-cabeça, símbolo mundial da conscientização do transtorno do espectro autista, para identificar a prioridade devida às pessoas com transtorno do espectro autista”.

Já o teor da Lei Estadual 16.756/2018 é similar ao da lei municipal ora impugnada. Confira-se:

Artigo 1º - Os estabelecimentos públicos e privados que disponibilizam atendimento prioritário devem inserir nas placas que sinalizam esse tipo de atendimento a “fita quebra-cabeça”, símbolo mundial da conscientização sobre o Transtorno do Espectro Autista - TEA.

Artigo 2º - O descumprimento do disposto nesta lei sujeita o estabelecimento infrator às seguintes penalidades:

I - advertência por escrito na primeira autuação, pela autoridade competente; e

II - multa de 50 (cinquenta) Unidades Fiscais do Estado de São Paulo - UFESPs.

Parágrafo único - Vetado.

Artigo 3º - Esta lei entra em vigor após decorridos 30 (trinta) dias de sua publicação oficial.

Nesse contexto, não se vislumbram lacunas nas leis federal e estadual que autorizem a municipalidade a editar lei em caráter suplementar.

E como asseverei por ocasião da concessão da liminar, em hipótese análoga já decidiu este Órgão Especial:

Ação direta de inconstitucionalidade. Caçapava. Lei Municipal n.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Folha

198

Câmara Municipal
de Jacareí

5.631, de 10 de dezembro de 2018, de iniciativa parlamentar, que **"Dispõe sobre a obrigatoriedade dos estabelecimentos públicos e privados localizados no Município de Caçapava, a inserirem nas placas de atendimento prioritário o Símbolo Mundial do Transtorno do Espectro Autista, e dá outras providências"**, com fixação de sanções. Parâmetro de aferição da constitucionalidade. Contraste entre lei ordinária municipal e dispositivos constantes da Lei Orgânica Municipal. Inadmissibilidade. Inteligência dos arts. 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, VI, da Constituição paulista. Inexistência de vício de iniciativa e/ou de ofensa à separação de poderes. Matéria que não se insere no rol de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Procedimento informado pelo princípio da causa petendi aberta. Violação ao pacto federativo. **Competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para dispor sobre "proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência" (CF, art. 24, XIV).** **Existência de leis nas esferas federal e estadual que tratam do tema, nas quais não há omissão nem lacuna que autorizem a edição de norma municipal, seja a pretexto de atender a interesse local ou de suplementar a legislação Federal ou Estadual.** Norma impugnada que, ademais, simplesmente copiou legislação já existente, além de impor sanções não previstas pelas outras esferas. Inviabilidade do exercício da competência legislativa do Município na hipótese. Incompatibilidade com o disposto nos arts. 1º e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Inconstitucionalidade caracterizada. Precedentes deste Órgão Especial. Ação procedente, na parcela conhecida. (ADI n.º 2049622-53.2019 – Rel. Antônio Celso de Aguilar Cortez – j. 29/05/2019). g.n.

E ficou consignado no precedente acima mencionado que *"existindo lei federal e/ou estadual que discipline(m) exaustivamente a matéria, não há espaço para que o Município exerça a competência legislativa*



prevista no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, até porque implicaria indevida sobreposição de legislações sobre o mesmo tema no caso concreto, inclusive no que diz respeito à imposição de sanções. Ao disciplinar matéria cuja competência foi atribuída concorrentemente a outros entes federativos, o legislador municipal extrapolou sua competência limitada a legislar sobre temas de interesse predominantemente local. Pode-se afirmar, portanto, que a lei municipal que tratar de matéria cuja competência é do legislador federal ou estadual está, ao desprezar a repartição constitucional de competências, a violar o princípio federativo. Admite-se a suplementação se a lei municipal objetivar apenas adaptar a legislação da esfera alheia às especificidades e particularidades locais, na medida do interesse local, o que não ocorreu nesta hipótese, em que a norma do Município de Caçapava dispôs sobre tema que não estava sujeito a sua alçada e já regulado em lei estadual.”

Anoto que no julgado acima constaram os seguintes precedentes deste Órgão Especial em casos semelhantes: ADI n. 2204127-07.2016.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 08.03.2017; ADI n. 2068060-35.2016.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 03.08.2016; ADI n. 2243538-91.2015.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. 29.06.2016; ADI n. 0265029-96.2012.8.26.0000, Rel. Des. Enio Zuliani, j. 05.06.2013; ADI n. 2084656-60.2017.8.26.0000, Rel. Des. Carlos Bueno, j. 30.08.2017; ADI n. 2227166-33.2016.8.26.0000, Rel. Des. Moacir Peres, j. 10.05.2017; ADI n. 2002413-93.2016.8.26.0000, Rel. Des. Salles Rossi, j. 11.05.2016; ADI n. 2096926-87.2015.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 26.08.2015.

No mesmo sentido é o parecer do I. Procurador de Justiça Wallace Paiva Martins Junior:

“Não pode o legislador municipal, a pretexto de legislar sobre assuntos de interesse local ou suplementar a legislação Federal ou Estadual de ordem geral, invadir a competência legislativa destes entes federativos superiores (RE 313.060, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 29-11-2005, Segunda Turma, DJ de 24-2-2006).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Folha
21
Câmara Municipal
de Jacareí

Não se extrai da norma impugnada qualquer peculiaridade local que justifique a regulação da matéria. Há violação à competência concorrente estabelecida no art. 24, inciso XIV, da CF, de modo a vulnerar o pacto federativo constitucionalmente previsto.”

Em suma, ausentes lacunas nas leis federal e estadual que regulam a matéria, bem como existência de interesse exclusivamente local que autorize a edição de norma suplementar, de rigor o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma impugnada por violação ao disposto nos art. 1º e 144 da Constituição Estadual.

Ante o exposto, **julga-se procedente** a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei n.º 6.592 de 12 de agosto de 2019 do Município de Sertãozinho.

JAMES SIANO
Relator