



# MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE PRAIA GRANDE

Estado de São Paulo

Gabinete do Prefeito

**Ofício GP 1.5.5 – 656/2020**

Em 1º de outubro de 2020

Ao Excelentíssimo Senhor  
**EDNALDO DOS SANTOS PASSOS**  
Presidente da Câmara  
Municipal de Praia Grande

Em atenção à **INDICAÇÃO Nº 605/2020**, de autoria da vereadora TATIANA TOSCHI MENDES, seguem anexas cópias da manifestação da Secretaria de Saúde Pública (Sesap) e do parecer jurídico da Procuradoria do Município, recebidos pela Divisão Legislativa deste Gabinete, com os devidos esclarecimentos.

Atenciosamente,



**THIAGO GONÇALVES MONTI**

Resp. pelo Secretário Chefe do Gabinete do Prefeito

TGM/hrmn



# Município da Estância Balneária de Praia Grande

Estado de São Paulo

Papel para informação, rubricado como folha nº.

Do N° De (a)

A

SESAP 10.0.1

Sr. Secretário Adjunto,

Em atenção a solicitação da nobre edil Tatiana Toschi Mendes em Indicação 605, temos a informar que o Departamento de Atenção Básica, bem com esta Subsecretaria de Atenção à Saúde reiteram as informações prestadas, anteriormente, em resposta a Indicação 2001, cuja cópia segue em anexo.

Em, 26/03/2020.

Atenciosamente,

  
Desiree Araujo Dantas  
Departamento de Atenção Básica

  
Dorlan Rojas  
Subsecretaria de Atenção à Saúde

Ao  
GP 1.5.5.1  
Divisão Legislativa  
Sr(a). Diretor(a)

De ordem do Sr. Secretário Municipal de Saúde, restituo a Indicação 605, com a manifestação do Departamento de Atenção Básica, bem como da Subsecretaria de Atenção à Saúde, a fim de regular o trâmite de praxe.

Em 03 de abril de 2020.

  
Luiz Carlos Marono  
Secretário Adjunto  
SESAP - 10.0.1



# Município da Estância Balneária de Praia Grande

Estado de São Paulo

Papel para informação, rubricado como folha nº.

Do N° De (a)

Ao

**Departamento de Atenção Básica- SESAP 10.4.4**

Sra. Responsável,

Encaminho Indicação nº. 2001, que versa sobre o projeto de lei que "dispõe sobre o atendimento preferencial às pessoas com fibromialgia no locais que especifica e dá outras providências", para vossa análise e manifestação quanto a viabilidade da propositura em tela.

Em, 04/09/2019.

Dorian Rojas  
Subsecretaria de Atenção à Saúde

À

**SESAP 10.4**

Sra. Subsecretária

CÓPIA

Em atenção à Indicação nº 2001 de autoria da Nobre Edil Tatiana Toschi Mendes, manifestamo-nos acerca do Anteprojeto de Lei que "Dispõe sobre o atendimento preferencial às pessoas com fibromialgia nos locais que especifica e dá outras providências".

Cumpramos ressaltar que a fundamentação da Indicação em tela é a limitação física e psicológica causadas pela fibromialgia e a subestimação da dor. Considerando que existem outras patologias igualmente incapacitantes (tais como artrites, cânceres, neuropatia diabética), a indicação do atendimento preferencial deverá abranger todas as patologias que causam dor. Considerando ainda que a dor é um fenômeno subjetivo, que inclui aspectos biológicos, cognitivos e sócio-culturais, que variam de um indivíduo para indivíduo, entendemos que o atendimento preferencial embasado numa sintomatologia poderá gerar questionamentos e conflitos na população.

Sendo o que tinha a informar, encontro-me à disposição para maiores esclarecimentos e demais provimentos pertinentes.

Em, 30/09/2019

Desirée Araújo Dantas  
Resp. Departamento de Atenção Básica



*Município da Estância Balneária de Praia Grande*  
*Estado de São Paulo*

**PARECER JURÍDICO**

**REF. INDICAÇÃO N.º 000605/2020 E 2001/2020 (VEREADORA TATIANA TOSCHI MENDES)**  
**SEM AUTUAÇÃO (SEM PROCESSO)**

**EMENTA:** Minuta de Anteprojeto de Lei que tem por objetivo dispor sobre o atendimento preferencial às pessoas com fibromialgia. Declaração da SESAP de que a pessoa com fibromialgia não se encaixa no conceito de pessoa com deficiência dado pela lei federal. Lei municipal, no exercício da competência suplementar, não pode alterar conceitos da lei federal.

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR DOUTOR PROCURADOR DE CONTROLE ADMINISTRATIVO (GP.1.2),**

**I. DO RELATÓRIO**

Trata-se de indicação de anteprojeto de lei, apresentada pela Vereadora TATIANA TOSCHI MENDES, para dispor sobre o atendimento preferencial às pessoas com fibromialgia.

A documentação encaminhada para parecer contém oito laudas e não estão autuadas (ao menos até a data em que foi subscrito o presente parecer).

A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE PÚBLICA – SESAP opinou em desfavor do anteprojeto de lei, ao fundamento de que conceder atendimento preferencial às pessoas com fibromialgia acarretaria numa situação de desigualdade, pois há várias outras doenças causadoras de dores.

É a síntese do necessário.

**II. ESCLARECIMENTOS PRELIMINARES**

É de se deixar consignado que não consta nos autos estudo de *impacto legislativo* demonstrado qual seria o impacto/efeito das normas propostas à economia (tal estudo não é obrigatório, mas confere maior legitimidade ao produto legislado).

Paulo de Almeida Ferreira  
Procurador Municipal  
R.F. 43.793



Interessante obra sobre Legística (técnicas de produção normativa) é o livro "**Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação**", disponibilizado gratuitamente no sítio eletrônico do Senado Federal <sup>1</sup>.

### **III. DA ANÁLISE JURÍDICA DO ANTEPROJETO DE LEI**

Neste terceiro capítulo será investigada a juridicidade e tecnicidade da minuta de anteprojeto de Lei em questão, abrangendo os seguintes aspectos:

- (a) **Avaliação acerca da existência ou não de vícios formais (procedimentais):** abrange questionamentos como "o Município tem competência para legislar sobre tal tema?" (item 3.1); "quem tem a iniciativa para disparar o projeto de lei em questão?" (item 3.2); e "qual o formato normativo (Lei Ordinária, Lei Complementar ou Emenda à Lei Orgânica) que deve guiar o projeto?" (item 3.3);
- (b) **Avaliação acerca da existência ou não de vícios materiais:** no item 3.4 será realizada uma análise em cima das normas que compõe a minuta de anteprojeto de lei para verificar se estas normas estão em sintonia com a Constituição Federal e com a Constituição Estadual;
- (c) **Avaliação acerca da coerência e integridade do projeto com o ordenamento jurídico:** no item 3.5 é perquirido se a minuta guarda harmonia com as normas federais e estaduais sobre o tema, bem como com relação à Lei Orgânica Municipal;
- (d) **Avaliação acerca da Técnica Legislativa:** o item 3.6 é uma abordagem acerca dos aspectos redacionais da minuta de projeto de lei.

Por outro lado, o presente parecer não pode fazer interferências em assuntos metajurídicos (questões políticas, sociais, econômicas etc.).

#### **3.1. Da Competência Legislativa do Município**

O anteprojeto traz normas de cunho protecionista às pessoas com fibromialgia, nos seguintes termos:

<sup>1</sup> Disponível em: <

[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535244/avaliacao\\_de\\_impacto\\_legislativo\\_led.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535244/avaliacao_de_impacto_legislativo_led.pdf)>. Acesso em 13-03-2020.



*Município da Estância Balneária de Praia Grande*  
*Estado de São Paulo*

- (a) Ficam os órgãos públicos, empresas públicas, empresas concessionárias de serviços públicos e empresas privadas no Município de Praia Grande obrigadas, durante todo o horário de expediente, a disponibilizar atendimento preferencial às pessoas com fibromialgia (art. 1º);
- (b) As empresas comerciais que recebem pagamentos de contas deverão incluir as pessoas com fibromialgia nas filas de atendimento preferencial já destinadas **aos idosos, às gestantes e às pessoas com deficiência** (art. 2º);
- (c) Será permitido aos portadores de fibromialgia estacionarem em vagas já destinadas **aos idosos, às gestantes e aos deficientes** (art. 3º); e
- (d) A identificação dos beneficiários se dará por meio de cartão e adesivo expedido pela SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE PÚBLICA – SESAP, após comprovação médica (art. 4º).

Pois bem. O art. 15, inciso I, alínea “a” da Lei Orgânica (Lei Municipal n.º 681/1990) diz que cabe a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere a assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito “à saúde, à assistência pública e à proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”.

E o artigo 24, inciso XIV, diz que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre “proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência” – competência esta que pode ser estendida aos Municípios diante do art. 30, inciso II, da CF/88 (o qual diz que compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber).

Assim, a premissa é de que cabe ao Município legislar sobre proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, suplementando (complementando) a legislação federal e estadual no que for necessário.

Neste passo, a Lei municipal n.º 988/1997 estabelece que “Os estabelecimentos comerciais deverão dispensar atendimento preferencial aos idosos, gestantes e aos deficientes físicos e mentais” (art. 1º), sendo que “nos estabelecimentos

Paulo de Almeida Ferreira  
Procurador Municipal  
R. 45.793



*Município da Estância Balneária de Praia Grande*  
*Estado de São Paulo*

comerciais deverão estar afixados, em local bem visível, avisos comunicando o atendimento preferencial às pessoas elencadas no artigo anterior”.

Posteriormente veio a Lei Federal n.º 10.048/2000, a qual diz em seu art. 1º (com a redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) que “terão atendimento prioritário, nos termos desta Lei”:

- as pessoas com deficiência;
- os idosos com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos;
- as gestantes;
- as lactantes;
- as pessoas com crianças de colo; e
- os obesos.

Sucede que o anteprojeto ao equiparar pessoas com fibromialgia aos “idosos, gestantes e deficientes” estaria invadindo a competência federal para editar normas gerais. Isso porque a legislação federal já define quem é o idoso, quem é a gestante e quem é o deficiente.

E aí vem o seguinte problema: é indiscutível que a pessoa com fibromialgia não se encaixa como idosa nem como gestante; mas e como deficiente?

O conceito jurídico de pessoa com deficiência está no artigo 2º, *caput*, da Lei n.º 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência), *in verbis*:

“Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência 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.”

Já Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de Nova York, promulgada pelo Decreto n.º 6.949, no item “e” do Preâmbulo, reconhece que “a deficiência é um conceito em evolução e que a deficiência resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas”.

Paulo de Almeida Ferreira  
Procurador Municipal  
R.F. 45.793



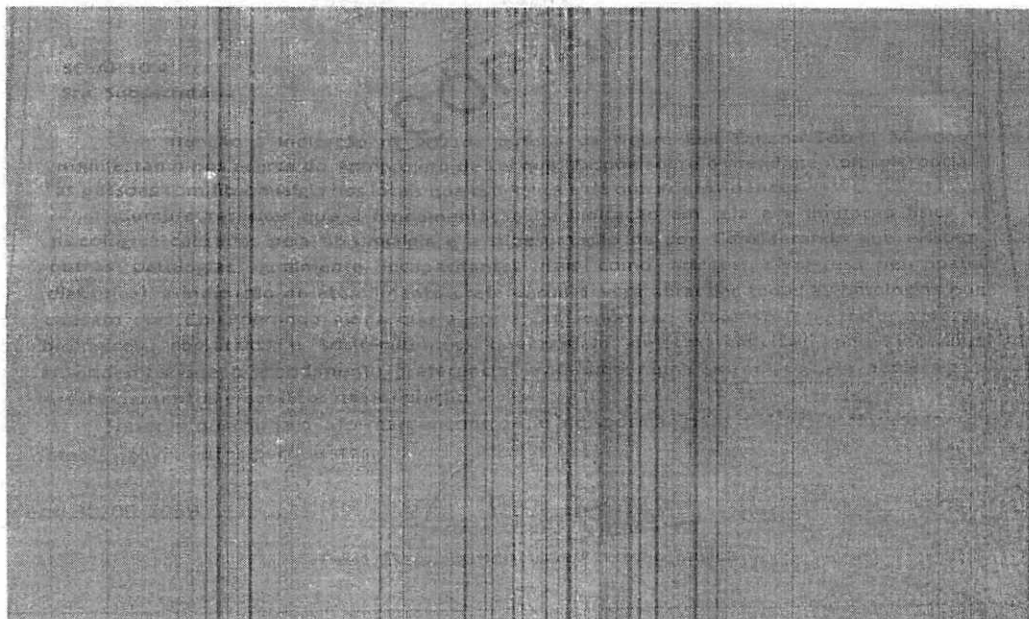


*Município da Estância Balneária de Praia Grande*  
*Estado de São Paulo*

Todavia, não é possível ao parecerista imiscuir-se em conceito extrajurídico (de natureza médica), de maneira que a investigação acerca da pessoa com fibromialgia poder ou não ser enquadrada como “deficiente” exige um estudo técnico da seara médica, a cargo da SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE PÚBLICA – SESAP.

Não se ignora que existem Municípios dispendo de leis tratando do atendimento preferencial às pessoas com fibromialgia, a exemplo do Município de Paulínia<sup>2</sup>. Mas pode ser que o projeto, em tais municípios, tenha passado por estudos médicos demonstrando que a doença se equipara à pessoas portadoras de deficiência (sem contar, ainda, que a referida lei pode ter sua constitucionalidade questionada perante o Tribunal de Justiça).

Neste passo, é importante mencionar que na documentação ora apresentada para parecer consta uma manifestação do DEPARTAMENTO DE ATENÇÃO BÁSICA (SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE PÚBLICA – SESAP), datada de 30-9-2019, constatando que **a patologia em questão é causadora de dor, mas não leva a pessoa a ser considerada como “deficiente”**. Tal documento é suficiente para descaracterizar a pessoa portadora de fibromialgia como deficiente.



<sup>2</sup> Vide: < <http://www.paulinia.sp.gov.br/uploads/semanarios/1474.pdf> >. Acesso em 12-08-2020.





*Município da Estância Balneária de Praia Grande*  
*Estado de São Paulo*

Uma coisa é a competência suplementar do Município para complementar a lei federal e estadual sobre "proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência", podendo o Município, inclusive, criar novos direitos em prol das pessoas com deficiência, conforme já decidiu o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL<sup>3</sup>. Outra coisa é o Município alterar o conceito de pessoa com deficiência dado pela lei federal (como se verifica no caso).

O conceito de pessoa com deficiência não pode ser regionalizado. Uma pessoa que é deficiente no Município de Santos/SP, também o será em Salvador/BA.

Assim, o anteprojeto é **formalmente inconstitucional**, pois invade a competência da União para editar normas gerais na esfera da competência concorrente.

Para finalizar, deixa-se consignado que tramita na Câmara dos Deputados o **Projeto de Lei (PL) 2849/2020**, que altera a Leis Federais nºs 10.048/2000 e 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência), para assegurar

<sup>3</sup> "CONSTITUCIONAL. CONVENÇÃO DE NOVA YORK SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 17.142/2017 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. SERVIÇO PÚBLICO DE TELEFONIA FIXA. INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS TELEFÔNICOS ADAPTADOS ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, EM ESTABELECIMENTOS DE GRANDE CIRCULAÇÃO DE PÚBLICO. PROTEÇÃO E INTEGRAÇÃO SOCIAL DAS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ESTADOS (CF, ART. 24, XIV). IMPROCEDÊNCIA. 1. A Convenção de Nova York, a qual tratou dos direitos das pessoas com deficiência, foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro como norma constitucional (Decreto 6.946/2009), nos termos do § 3º do art. 5º da Constituição Federal. 2. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 3. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 4. A Lei Estadual 17.142/2017, ao estabelecer que estabelecimentos públicos e privados com grande circulação de pessoas tenham um telefone de atendimento ao público adaptado à comunicação das pessoas com deficiência visual, auditiva ou de fala, não tratou diretamente de telecomunicações, senão buscou uma maior integração e convívio social de pessoas com alguma condição especial, pretendendo, ao mesmo tempo, diminuir as barreiras as quais possam impedir que elas tenham uma plena condição de vida comum em sociedade. 5. Trata-se, portanto, de norma sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência que admite regulamentação concorrente pelos Estados-Membros, nos termos do art. 24, XIV, da Constituição Federal, e em resposta ao chamado constitucional por ações afirmativas em relação ao tratamento dispensado às pessoas portadoras de deficiência. 6. Ação Direta julgada improcedente." (STF, ADI 5873, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-225 DIVULG 15-10-2019 PUBLIC 16-10-2019).



prioridade de atendimento às pessoas acometidas por Síndrome de Fibromialgia ou Fadiga Crônica <sup>4</sup>.

Como a matéria não é de competência do Município, a análise dos demais itens resta prejudicada.

#### IV. CONCLUSÕES

Por tudo o que foi lançado, resta concluir pela **inconstitucionalidade** da minuta de anteprojeto de Lei.

Uma solução que pode se adotar para o caso seria instituir a **Semana Municipal de Conscientização e Orientação sobre a fibromialgia**, a ser incluída no **Calendário Oficial de Eventos do Município de Praia Grande**, a exemplo do que existe com relação à Alopecia Areata (Lei Municipal n.º 1961/2019), Trombofilia (Lei Municipal n.º 1958/2019), Poliomielite (Lei Municipal n.º 1946/2019) e Doenças raras (Lei Municipal n.º 1899/2018).

A análise desta PROCURADORIA JURÍDICA DO GABINETE DO PREFEITO está jungida aos limites do art. 5º, inciso X, da Lei Complementar n.º 739/2017, não cabendo a este Órgão o exame de aspectos de ordem técnica, operacional, financeira ou orçamentária.

**Eventuais dúvidas ou esclarecimentos jurídicos deverão ser encaminhados formalmente a esta PROCURADORIA JURÍDICA DO GABINETE DO PREFEITO.**

*Salvo melhor juízo*, esse é o parecer, de **caráter opinativo e orientativo**, elaborado de acordo com os subsídios fornecidos nestes autos, que submeto à consideração superior.

*"São características típicas do parecer administrativo a concretude, a tecnicidade, a anterioridade e a imparcialidade"* <sup>5</sup>

Praia Grande/SP, 14 de agosto de 2020.

Paulo de Almeida Ferreira  
Procurador Municipal  
OAB/SP 290.321 (RF. 45.793)

<sup>4</sup> Vide: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2253600>. Acesso em 12-08-2020.

<sup>5</sup> Assertiva considerada correta na prova preambular do concurso para Promotor do MPGO, realizada em 2016 (disponível em: <[http://www2.mp.go.gov.br/coliseu/concursos/mostrar\\_concurso/25](http://www2.mp.go.gov.br/coliseu/concursos/mostrar_concurso/25)>). Acesso em 16-10-2017.

Paulo de Almeida Ferreira  
Procurador Municipal  
R.F. 45.793