Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE

ACEITO EM - / / 2018 APROVADO EM - / / 2018 REJEITADO EM - / / 2018 ARQUIVO -	**Projeto de Lei - Vereador 87/2019**	**12/03/2019** **Protocolo: 2268/2019** **Processo: 1633/2019**

"Instituem o Dia Municipal da Fibromialgia, filas preferenciais e vagas de estacionamento preferencial."

Artigo 1º Fica instituído, no âmbito do Município do Rio Grande, o Dia Municipal da Fibromialgia a ser comemorado, anualmente, no dia 12 de maio.

Artigo 2º A data ora instituída constará no calendário oficial de eventos fo Município do Rio Grande.

Artigo 3º O Poder Executivo envidará esforços por meio de suas Secretarias para realização de palestras, debates, aulas e seminários de discussão na comemoração do dia ora instituído que contribuam para a conscientização e divulgação de informações acerca da doença.

Artigo 4º Ficam as empresas públicas, empresas concessionarias de serviços públicos e empresas privadas obrigadas a dispensar, durante todo o horário de expediente, atendimento preferencial aos portadores de Fibromialgia.

Parágrafo único As empresas comerciais que recebeam pagmentros de contas e bancos deverão incluir os portadores de Fibromialgia nas filas já destinadas aos idosos, gestantes e deficientes.

Artigo 5º Será permitido aos portadores de Fibromialgia estacionar em vagas já destinadas aos idosos, gestantes e deficientes.

Parágrafo único A identificação dos beneficios se dará por meio de cartão madesivo expedido pelo Executivo Municipal, por meio de comprovação médica.

Artigo 6º As despesas decorrentes com a execução da presente lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessario.

Artigo 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Artigo 8º Revogam-se as disposições as contrário.

Julio Cesar Pereira da Silva
Vereador (a) do MDB

Justificativa: A iniciativa ao Projeto de Lei visa atender a demanda de parte da população municipal que é acometida pela fibromialgia, doença crônica que causa imensas dores e transtornos aos seus pacientes. Em texto disponível em https://jus.com.br/artigos/33468/da-necessidade-de-enquadramento-dos-pacientes-de-fibromialgia-como-pessoas-com-deficiencia-e-da-concessao-de-horario-especial-de-trabalho encontramos o seguinte apontamento:

A fibromialgia, incluída no Catálogo Internacional de Doenças apenas em 2004, sob o código CID 10 M79.7, é uma doença multifatorial, de causa ainda desconhecida, definida pelo renomado profissional, Dr. Drauzio Varela, como sendo uma:

dor crônica que migra por vários pontos do corpo e se manifesta especialmente nos tendões e nas articulações. Trata-se de uma patologia relacionada com o funcionamento do sistema nervoso central e o mecanismo de supressão da dor (...).

Por se tratar de uma doença recém-descoberta, a comunidade médica ainda não conseguiu concluir quais são suas causas. Entretanto, já está pacificado que os portadores da citada enfermidade, em sua maioria mulheres, na faixa etária de 30 a 55 anos, possuem maior sensibilidade à dor do que as pessoas que não são acometidos por ela, em virtude de o cérebro dos doentes interpretar os estímulos à dor de forma exagerada, ativando o sistema nervoso por inteiro.

A interpretação exagerada dos estímulos pelo cérebro faz com que o paciente sinta ainda mais dor, conforme explica a cartilha "Fibromialgia – Cartilha para pacientes"[2], editada pela Sociedade Brasileira de Reumatologia.

Os principais sintomas que caracterizam a fibromialgia são dores generalizadas e recidivas, de modo que às vezes sequer é possível elencar onde dói, sensibilidade ao toque, síndrome do intestino irritável, sensação de pernas inquietas, dores abdominais, queimações, formigamentos, dificuldades para urinar, cefaleia, cansaço, sono não reparador, variação de humor, insônia, falta de memória e concentração e até mesmo distúrbios emocionais e psicológicos, a exemplo de transtornos de ansiedade e depressão.

Seu diagnóstico é essencialmente clínico, de acordo com os sintomas informados pelos pacientes nas consultas médicas, tais como a identificação de pontos dolorosos sob pressão, também chamados de tender-points.

Não existe um exame específico para sua descoberta, de forma que o diagnóstico resulta dos sintomas e sinais reconhecidos nos pacientes, bem como da realização de distintos exames que são utilizados para excluir doenças que possuem sintomas semelhantes à fibromialgia.

Ainda não há cura para a fibromialgia, sendo o tratamento parte fundamental para que não se dê a progressão da doença que, embora não seja fatal, implica severas restrições à existência digna dos pacientes, sendo pacífico que eles possuem uma queda significativa na qualidade de vida, impactando negativamente nos aspectos social, profissional e afetivo de sua vida.

A fibromialgia é, portanto, uma condição clínica que demanda controle dos sintomas, pena de os fatores físicos serem agravados, exigindo a necessidade de uma combinação de tratamentos medicamentosos e não medicamentosos, em virtude de a ação dos medicamentos não ser suficiente. Impõe-se, portanto, a submissão a um tratamento multidisciplinar, como ensina Lin Tchie Yeng, médica fisiatra que trabalha no Grupo de Dor do Serviço de Ortopedia do Hospital das Clínicas de São Paulo[3].

O uso de medicamentos pelos pacientes é imperioso para a estabilização de seu quadro, não gerando quaisquer efeitos os anti-inflamatórios e analgésicos simples, uma vez que atuam para tratar dores associadas aos danos teciduais, o que não se dá na fibromialgia. Como na fibromialgia o que ocorre é uma alteração no cérebro quanto à percepção da dor, referidos medicamentos não são aptos a tratar os pacientes.

Os antidepressivos e os neuromoduladores são a principal medicação atualmente utilizada pelos pacientes de fibromialgia, uma vez que controlam a falta de regulação da dor por parte do cérebro, atuando sobre os níveis de neurotransmissores no cérebro, pois são capazes de agir eficazmente na diminuição da dor, ao aumentar a quantidade de neurotransmissores que diminuem a dor desses pacientes.

O tratamento não medicamentoso dos pacientes exige, por exemplo, a prática de atividade física

individualizada e especializada, principalmente com exercícios aeróbicos, de alongamento e de fortalecimento, que deve ser realizada de três a cinco vezes por semana, acupuntura, massagens relaxantes, infiltração de anestésicos nos pontos da dor, acompanhamento psicológico, dentre outros.

A realização do tratamento requer, portanto, que o paciente disponha de tempo suficiente, bem como dispenda gastos de elevada monta, uma vez que o Sistema Único de Saúde – SUS não dá cobertura a todas essas atividades.

Em que pesem as severas restrições impostas à sadia qualidade de vida dos pacientes, referida doença não foi contemplada pelo rol de pessoas com deficiência elencado do art. 4º, do Decreto nº 3.298/1999, que regulamenta a Lei nº 7.853/1989 e do art. 5º, do Decreto nº 5.296/2004, que regulamenta as Leis nº 10.048/2000 e 10.098/2000. Isso tem causado inúmeros transtornos a essas pessoas, especialmente no que tange à concessão de benefícios destinados às pessoas com deficiência, razão pela qual se torna relevante a presente discussão."

Dessa forma se faz necessária a criação do Dia da Fibromialgia no intuito de esclarecer a população quanto à doença, sintomas e tratamentos bem como dispensar atendimento prioritário a fim de minimizar o sofrimento desses pacientes.

Autenticidade: 76qtgm99u

CÂMARA MUNICIPAL DO RIO GRANDE

DESPACHO **Processo nº** _____

Designo para exercer a função de Relator (a) da matéria o (a) Vereador (a)
ROVAN CASTRO

( ) Fica deferido, a pedido do Relator, o prazo do art. 42, § 1°, do Regimento Interno.

( ) Não Requerido o prazo do art. 42, § 1° do Regimento Interno.

Rio Grande, 18 de MARÇO de 20 19

Presidente da Comissão

Deliberou o Relator:

(X) Enviar ao Consultor Jurídico.

( ) Não enviar ao Consultor Jurídico.

Rio Grande, 19 de 03 de 20 19

Relator

PARECER JURÍDICO

(X) Em anexo PARECER DO TCE AO QUAL NOS REFERIMOS.

( ) O presente projeto atende as normas Constitucionais, Jurídicas, Regimentais e é adequado a Técnica Legislativa.

Rio Grande, 09 de abril de 2019.

Consultor Jurídico

DESPACHO

Na condição de Relator (a):

( ) Acolho o parecer jurídico por seus fundamentos.

( ) Deixo de acolher o parecer jurídico pelas razões em separado.

( ) O presente projeto atende as normas Constitucionais, Jurídicas, Regimentais e é adequado a Técnica Legislativa.

( ) O presente projeto não atende as normas Constitucionais, Jurídicas, Regimentais e é inadequado a Técnica Legislativa.

Rio Grande, de de 20

_____

Relator (a)

06

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROCESSO Nº: _____ **TIPO/Nº:** _____

AUTOR: _____

Colocado o Processo em votação na CCJ, votou cada membro:

Vereador Flávio Maciel **( ) Constitucional** **( ) Inconstitucional** **( ) Antijurídico** **( ) Antiregimental** **( ) Inadequado a Técnica Legislativa** _____ **Presidente**	**Vereador Rogério Gomes** **( ) Constitucional** **( ) Inconstitucional** **( ) Antijurídico** **( ) Antiregimental** **( ) Inadequado a Técnica Legislativa** _____ **Vice – Presidente**
Vereador Rovam Castro **( ) Constitucional** **( ) Inconstitucional** **( ) Antijurídico** **( ) Antiregimental** **( ) Inadequado a Técnica Legislativa** _____ **Secretário**	**Vereador Ivair Domingos Souza (Vavá)** **( ) Constitucional** **( ) Inconstitucional** **( ) Antijurídico** **( ) Antiregimental** **( ) Inadequado a Técnica Legislativa** _____ **Membro**

Vereador Luciano Gonçalves

( ) Constitucional
( ) Inconstitucional
( ) Antijurídico
( ) Antiregimental
( ) Inadequado a Técnica Legislativa

_____
Membro

O Presidente declarou o resultado da votação pela sua:

( ) Constitucional
( ) Inconstitucional
( ) Antijurídico
( ) Antiregimental
( ) Inadequado a Técnica Legislativa

Sala das Comissões Técnicas, Câmara Municipal, Rio Grande, ____ de _____ de 2019.

_____
Presidente

07

Porto Alegre, 5 de abril de 2019.

Orientação Técnica IGAM nº 14.261/2019

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande, por meio do servidor Roger, solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 87, de 2019, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: "Instituem o Dia Municipal da Fibromialgia, filas preferenciais e vagas de estacionamento preferencial".

II. Preliminarmente, nos exatos termos descritos pela ementa, a proposição tem três objetivos: instituir o Dia Municipal da Fibromialgia, instituir filas e vagas preferenciais em estacionamentos para quem sofre de fibromialgia.

Quanto ao primeiro objetivo, instituir oficialmente o Dia Municipal de Conscientização da Fibromialgia, cabem algumas observações. Primeiro que, de acordo com o art. 1º do Projeto de Lei nº 87, de 2019, o Dia Municipal da Fibromialgia será "comemorado" anualmente no dia 12 de maio. Advertimos então para a atenção que se deve dar ao significado das palavras, pois não há nenhum motivo para "comemorar" uma doença. Dessa forma, sugere-se que substituir pela expressão "a ser realizado anualmente no dia 12 de maio".

Apesar de considerar improvável que o Poder Executivo deixe de participar com alguma ação de seus órgãos ou servidores na referida data – até mesmo pelo alcance almejado no Município – observa-se que, a rigor, não há previsão de participação do Poder Executivo, tampouco de custos operacionais, físicos, logísticos, financeiros ou patrimoniais à Administração Pública local. Assim, se houver a adesão da Prefeitura ao Dia Municipal de Conscientização sobre a Fibromialgia, não se daria por uma imposição legal.

Neste ponto, cabe frisar que o Supremo Tribunal Federal tem afirmado, em seus julgados, que a iniciativa de matérias que se relacionam ao exercício do Governo é do Prefeito quando se relacionar às hipóteses referidas no § 1º do art. 61 da Constituição Federal, aplicável aos Municípios pelo princípio da simetria.

08

> A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. [RE 290.549 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 28-2-2012, 1ª T, DJE de 29-3-2012.]
> Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da CB – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. [ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]

Por esta razão, para que haja viabilidade ao projeto de lei em análise, orienta-se a retirar do texto a citação do Poder Executivo e suas Secretarias no art. 3º, sob pena de configurar a atribuição de funções a agentes e órgãos para os quais o Legislativo não pode impor e, assim, acabar por ofender o princípio da independência e harmonia entre os Poderes[1].

III. Prosseguindo na análise, quanto à criação de filas e vagas em estacionamentos preferenciais para pessoas que têm fibromialgia, constata-se que esta matéria encontra-se prevista nas competências legislativas conferidas aos Municípios para dispor sobre assuntos de interesse local, conforme estabelecem a Constituição Federal[2] e a Lei Orgânica Municipal[3].

Demonstrada a competência legiferante do Município, em que pese a relevância da matéria, no contexto da propositura de um projeto de lei determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a sua regular tramitação. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. Assim,

---

[1] Constituição Federal:
Art. 2º São Poderes da União, **independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo** e o Judiciário.
Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:
Art. 10 - **São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito**. (grifou-se)

[2] Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[3] Art. 6º - Ao Município, entre outras atribuições, compete:
I - legislar e prover sobre assuntos de interesse local;

09

deve-se examinar a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Nas letras de André Leandro Barbi de Souza[4], a iniciativa legislativa vem a ser o seguinte:

> É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.
> A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.** (grifou-se)

Ocorre que, no desiderato de estabelecer determinadas prioridades às pessoas que têm fibromialgia, parte da proposição em análise acaba por se reportar a algumas matérias que competem a órgãos do Executivo, a exemplo do atendimento em serviços públicos, da confecção do adesivo de identificação, e da organização dos estacionamentos, consoante dispõe a Lei Orgânica Municipal, afrontando assim o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Neste sentido, inclusive, existem precedentes jurisprudenciais que demonstram o consenso de que cabe privativamente ao Executivo dispor sobre a reserva de vagas nas áreas de estacionamentos, a exemplo das seguintes ementas do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE QUE **ESTABELECE REGRAS SOBRE A RESERVA DE VAGAS GRATUITAS DE ESTACIONAMENTO PARA IDOSOS E DEFICIENTES. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA QUANTO AO REGRAMENTO DO PODER EXECUTIVO. SEPARAÇÃO DE PODERES.** Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a **lei de iniciativa da Câmara de Vereadores possui vício de iniciativa, ao estabelecer regras para os serviços públicos de estacionamento rotativo pago nas vias públicas municipais, cuja gestão cabe ao Poder Executivo, viola o princípio constitucional da separação dos Poderes Republicanos, que condiciona todos os entes políticos, e o Município, nas circunstâncias do caso. PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70070873567, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Cini Marchionatti, Julgado em 27/11/2017)

[4] A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. VÍCIO DE ORIGEM**. É inconstitucional a Lei nº 4.860/2008, de 07 de julho de 2008, do Município de Ijuí, que dispõe sobre a **reserva de vaga às pessoas** portadoras de deficiência, ou **com mobilidade reduzida, nas áreas de estacionamento de veículos, porque padece de vício de origem, vez que fere a harmonia e independência dos Poderes, porquanto a lei,** de iniciativa do Poder Legislativo, **exige a reorganização dos serviços públicos municipais**, onerando os cofres municipais. **JULGARAM PROCEDENTE A ADIN. UNÂNIME**. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026103440, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alzir Felippe Schmitz, Julgado em 06/04/2009) (grifos nossos)

Porém, com relação ao atendimento prioritário em instituições privadas como os bancos, o Supremo Tribunal Federal tem entendido que não há esta interferência entre os Poderes em casos como este, a exemplo do que se destaca no trecho transcrito abaixo decisão proferida nos autos do Recurso Extraordinário (RE) nº 745660 pelo Ministro José Antônio Dias Toffoli:

> Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. **As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública**, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (...)" (ADI nº 3394/AM, Rel. Min. Eros Grau, Dje 15/8/08). (grifamos)

Dessa forma, o STF sustenta que a análise da constitucionalidade da iniciativa deve cingir-se às matérias elencadas no art. 61, § 1º, da CF, para o Executivo, aplicável aos Municípios pelo princípio da simetria.

O mesmo tem Tribunal o entendimento pela possibilidade de o Município legislar no que toca ao atendimento nas instituições bancárias, como segue:

> AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. **COMPETÊNCIA DE MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ATIVIDADE BANCÁRIA. INTERESSE LOCAL. POSSIBILIDADE**. 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o RE 610.221, da relatoria da ministra Ellen Gracie, reconheceu a repercussão geral da controvérsia sobre a **competência dos Municípios para legislar sobre** o tempo

máximo de espera de clientes em filas de **instituições bancárias. Na oportunidade, esta nossa Casa de Justiça reafirmou a jurisprudência, no sentido de que os Municípios possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, tais como medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários.** 2. Agravo regimental desprovido. (RE 357160 AgR/MG, AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, Relator: Min. AYRES BRITTO, Julgamento: 13/12/2011, publicação: 23/02/2012). (grifos nossos).

Ou seja, não tendo sido declarada a inconstitucionalidade de leis originadas na Câmara Municipal para o objeto de dispor sobre o atendimento bancário, não há que se falar em ilegitimidade da iniciativa do Vereador.

As imposições projetadas respeitam a necessidade de adequação dos estabelecimentos bancários para proporcionar agilidade, inclusive para determinados grupos específicos de pessoas cuja situação denote a necessidade da existência de atendimento diferenciado, não se verificando obrigações ao Poder Executivo que venham a inviabilizar qualquer dispositivo, cabendo ao Poder Legislativo o mérito quanto à razoabilidade das normativas propostas.

A Administração Pública, revestida de seu poder de polícia, pode determinar restrições ou deveres em prol do bem-estar social, através de sua prerrogativa constitucional. Sendo assim, é possível que o Município legisle acerca de matérias que conferem às agências bancárias determinadas obrigações que beneficiem a população, como, por exemplo, colocação de divisórias entre os caixas para os clientes terem mais segurança e privacidade no momento do atendimento e de assentos para os clientes terem maior conforto, dentre outros assuntos de interesse local.

Nesse sentido outras vezes o STF tem assim se posicionado sobre a matéria, conforme se infere da ementa do julgado a seguir transcrito:

> STF - AG. REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO: AI-AgR 506487 PR
> **Constitucional. Recurso Extraordinário. Ofensa à Constituição. Legislação Municipal. Assunto de Interesse Local. cf, Art. 30, I.**
> CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. OFENSA À CONSTITUIÇÃO. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. CF, art. 30, I.
> (...)
> II. - **O município, ao legislar sobre a instalação de cadeiras de espera em agências bancárias, por se tratar de matéria de interesse local, o fez dentro da competência que lhe é atribuída pelo art. 30, I, da Constituição Federal**. Precedentes. (grifou-se)

Verifica-se, pois, que a otimização da prestação de serviços bancários caracteriza-se como interesse local, uma vez que pretende a melhoria do serviço prestado aos munícipes, inserida, portanto, na competência legislativa constitucional do Município.

IV. Diante do exposto, conclui-se pela viabilidade parcial do Projeto de Lei nº 87, de 2019, orientando-se que seja reescrito de maneira a retirar do texto a "comemoração" do Dia Municipal da Fibromialgia e as referências ao Executivo, às Secretarias e às empresas públicas nos arts. 3º e 4º.

Outrossim, orienta-se a retirar da versão final do texto do projeto de lei o art. 5º e seu parágrafo único, por serem matérias que competem ao Executivo dispor nem determinar ao Executivo.

Por fim, já que se trata de um objeto meritório, a título de sugestão, também pode-se fazer a proposição sob a forma de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador preserva a autoria da proposição legislativa perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM

13