RIO GRANDE DO NORTE

CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)

PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 212/2025

INSTITUI A CARTEIRA DE IDENTIFICAÇÃO DOS PORTADORES DA SÍNDROME DE FIBROMIALGIA NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE NATAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. PARECER PELA CONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO COM EMENDA MODIFICATIVA.

PROPONENTE: VEREADORA CAMILA ARAÚJO

RELATOR: VEREADOR FÚLVIO SAULO

I- RELATÓRIO

O projeto de Lei nº 212/2025, de autoria da Vereadora Camila Araújo institui, no âmbito do Município de Natal/RN, a carteira de identificação dos portadores da Síndrome de Fibromialgia e dá outras providências.

Consta informações de que nesta Casa Legislativa não tramita ou tramitou projeto de lei com matéria similar (fl.07).

O projeto de lei de iniciativa parlamentar foi encaminhado à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final para análise de sua constitucionalidade, legalidade e juridicidade.

É o que importa relatar.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL.

Compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final- CLJR, nos termos do artigo 62, I do Regimento Interno emitir parecer quanto à constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa de todas as proposições que tramitam na Casa Legislativa.

Deve a CLJR examinar a competência legislativa do projeto de lei, se está em consonância com a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município (artigo 62, I Regimento Interno; arts. 5º e 6º da Lei Orgânica de Natal/RN).

Cabe, ainda, à comissão verificar se o autor do projeto de lei é legitimado para tratar da matéria da propositura e se não usurpa iniciativa reservada ao Poder Executivo Municipal ou de outros entes federativos, conforme dispõe o artigo 39, §§ 1º e 2º da Lei Orgânica Municipal e art. 135, parágrafo único do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

Ainda que o projeto de lei esteja juridicamente adequado, deve a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final zelar pela boa técnica legislativa, verificando clareza, precisão, estruturação e organização lógica do texto, combatendo termos vagos, contradições e ambiguidades, uma vez que projetos mal redigidos podem ter sua tramitação prejudicada (art. 62, I, XXI do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Natal/RN).

II.2 - DA INICIATIVA. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROPOSIÇÃO PARLAMENTAR QUE INSTITUI POLÍTICA PÚBLICA.

A proposição tem como objetivo garantir, por meio da emissão de documento específico, o reconhecimento da condição de saúde dos cidadãos diagnosticados com fibromialgia, promovendo sua identificação e, possivelmente, o acesso facilitado a direitos, atendimentos, e serviços públicos. A emissão do documentos será de responsabilidade da SEMIDH – Secretaria Municipal da Igualdade Racial, Direitos Humanos, Diversidade, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência, sem imposição de novas atribuições, e poderá ser realizada em formato digital e gratuito.

A **iniciativa parlamentar do Projeto de Lei nº 212/2025** deve ser considerada **formalmente constitucional**, **desde que respeitados os limites da competência legislativa municipal**.

Nos termos do artigo 30, I e II da Constituição Federal, os vereadores têm legitimidade para propor leis que tratem de assuntos de interesse local ou que visem suplementar normas federais e estaduais.

> *Art. 30. Compete aos Municípios:*
> *I - legislar sobre assuntos de interesse local;*
> *II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

Além disso, a Lei Orgânica do Município de Natal, em seu artigo 5º, §1º, I, reconhece a competência privativa do Município para legislar sobre matéria de interesse local.

> *Art. 5º O Município tem competência privativa, comum e suplementar.*
> *§ 1º Compete, privativamente, ao Município:*
> *I - prover a administração municipal e legislar sobre matéria de interesse do Município, que não fira disposição constitucional;*
> *(...)*

A proposição parlamentar é meritória, constitucional e visa garantir o exercídio de direitos de grupos vulneráveis e pessoas com deficiência ou doenças crônicas.

Além disso, a matéria encontra eco na Lei Federal 13.146 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), que prevê a necessidade de políticas públicas inclusivas, e na Lei 14.126/2021, que reconhece a fibromialgia como deficiência para fins de prioridade no atendimento em serviços públicos.

O projeto de lei não trata de organização ou funcionamento interno da Administração Pública nem da criação de cargos, funções ou aumento de despesas obrigatórias de forma direta ou específica. Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do ARE-RG 878.911, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ e de 11.10.2016 **(Tema 917)**, reconheceu a existência de repercussão geral da matéria e, ao julgar o mérito, reafirmou a jurisprudência dominante, fixando a seguinte tese: ***"Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a","c" e "e", da Constituição Federal)."***

Assim, a **iniciativa parlamentar do projeto em análise respeita os limites da função legislativa do vereador**, sendo compatível com a divisão de competências prevista no pacto federativo e na simetria constitucional.

II.3 – DA MATÉRIA. CONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICA PÚBLICA PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL– STF.

A criação de políticas públicas por iniciativa parlamentar é uma matéria sensível no direito constitucional brasileiro, especialmente diante do princípio da separação dos Poderes (art. 2º da Constituição Federal de 1988) e das regras de iniciativa legislativa privativa, especialmente nos temas que envolvem organização administrativa, criação de atribuições para órgãos do Executivo e aumento de despesas públicas.

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem consolidado uma jurisprudência que impõe balizas importantes à atuação do Poder Legislativo nesse campo. O

entendimento predominante é que **o parlamentar pode propor normas que instituam políticas públicas, desde que respeitados certos limites constitucionais**.

A linha divisória entre a função normativa legítima do Legislativo e a ingerência indevida sobre a atuação do Executivo reside, essencialmente, na **não violação da reserva de iniciativa** e na **preservação da discricionariedade administrativa**.

Segundo os precedentes do STF, **é possível que o Legislativo, por iniciativa parlamentar, institua diretrizes gerais de políticas públicas**, desde que:

A) Não crie ou amplie atribuições específicas para órgãos ou entidades do Poder Executivo, o que seria invasão da iniciativa privativa do Chefe do Executivo (art. 61, §1º, II, da CF/88);
B) Não imponha obrigações diretas ao Executivo sem previsão orçamentária ou sem respeitar a discricionariedade administrativa;
C) Não gere, de forma direta, aumento de despesa sem a correspondente estimativa de impacto financeiro e indicação de fonte de custeio, conforme determina o art. 113 do ADCT e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

A jurisprudência é clara ao admitir que o Parlamento pode sim **sugerir programas, instituir diretrizes e reconhecer direitos**, desde que isso **não implique em execução forçada e imediata pelo Executivo**, sem sua anuência ou previsão no planejamento orçamentário. Vejamos:

> *AGRAVO REGIMENTAL EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL QUE ESTABELECE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO COMBATE À ALIENAÇÃO PARENTAL INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. **1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público.** 3. Agravo regimental a que se nega provimento.*
> *(ARE 1447546 ED-AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 05-06-2024,*

PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 14-06-2024 PUBLIC 17-06-2024) – grifo nosso –

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE O FORNECIMENTO DE ABSORVENTES HIGIÊNICOS COMO POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA MENSTRUAL. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTE. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. 2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.
(RE 1494323 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 24-02-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 10-03-2025 PUBLIC 11-03-2025)

A proposta parlamentar, em linhas gerais e abstratas, é louvável e constitui instrumento legítimo de política pública de inclusão, redução de estigmas e efetivação de direitos.

Além do mais, o Município de Natal já possui legislação semelhante, como a que instituiu a Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista – CIPTEA, modelo que inspira a presente proposta e que tem demonstrado efetividade no reconhecimento da condição e facilitação do acesso a serviços públicos.

A fibromialgia, por sua vez, é reconhecida como condição que pode gerar limitações funcionais e impactos sociais e emocionais severos. **A emissão de uma carteira de identificação constitui instrumento de efetivação de direitos, em consonância com o artigo 1º, inciso III, e artigo 6º da Constituição Federal.**

III. TÉCNICA LEGISLATIVA E ADEQUAÇÃO REDACIONAL.

A elaboração normativa deve observar os princípios da boa técnica legislativa, assegurando clareza, precisão, concisão e coerência entre os dispositivos legais, cabendo à

Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final zelar por esse aspecto (art. 62, I Regimento Interno Câmara dos Vereadores de Natal/RN).

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 95/1998, com redação dada pela Lei Complementar nº 107/2001, estabelece normas para a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme dispõe o art. 11, caput:

> *Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas: (...)*

Dessa forma, entendemos a necessidade de alteração do art. 2º, *caput*, do Projeto de Lei nº 212/2025 a fim de harmonizar o texto à técnica legislativa adequada, garantindo que a norma seja interpretada corretamente e com segurança jurídica e deverá esclarecer que a execução da política pública prevista será realizada dentro das atribuições já legalmente conferidas à SEMIDH, evitando redações que possam ensejar interpretações equivocadas quanto à criação de novas obrigações administrativas — o que, por consequência, afastaria possível vício de iniciativa e reforçaria a constitucionalidade da proposição.

IV. – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, considerando os limites da competência legislativa municipal fixados na Constituição Federal (art. 30, I e II) e na Lei Orgânica do Município de Natal, além do entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, **voto pela constitucionalidade da proposta parlamentar**, desde que considerando **a emenda modificativa encartada,** a fim de sanar eventual vício de inconstitucionalidade e para a adequação da boa técnica legislativa, ajustando a redação do artigo 2º, evitando interpretações que possam implicas em devida criação de novas atribuições à Secretaria Municipal de Igualdade Racial, Direitos Humanos, Diversidade, Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiências – SEMIDH.

É o parecer.

Sala das Comissões,

Câmara Municipal Plenário Vereador Érico Hackradt – Palácio Padre Miguelinho,

Natal, 15 de junho de 2025.

Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa
Vereador Relator - Membro da CLJR