

P A R E C E R

Nº 0730/2025¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Dispõe sobre o reconhecimento das pessoas portadoras de fibromialgia, como pessoas com deficiência física, portadoras de direitos para fins de atendimento prioritário. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara Municipal, solicita parecer jurídico acerca da constitucionalidade e legalidade de Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o reconhecimento das pessoas portadoras de fibromialgia, como pessoas com deficiência física, portadoras de direitos para fins de atendimento prioritário.

A consulta segue acompanhada do referido Projeto de Lei.

RESPOSTA:

Inicialmente, para o escoreito deslinde da questão em tela, vale registrar que a fibromialgia é uma doença do sistema osteomuscular e do tecido conjuntivo, que só recentemente foi catalogada no Cadastro de Internacional de Doenças - CID, recebendo o código CID 10 M 79.7, o que ocorreu somente 2004.

Trata-se, em suma, de uma síndrome, relativamente comum, na qual a pessoa sente dores por todo o corpo durante longos períodos, com

¹PARECER SOLICITADO POR TASSIANE DE FATIMA MORAES, PROCURADORA LEGISLATIVA - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)

sensibilidade nas articulações, nos músculos, tendões e em outros tecidos moles. Junto com a dor, a fibromialgia também causa fadiga, distúrbios do sono, dores de cabeça, depressão e ansiedade.

Em assim sendo, a fibromialgia se enquadra perfeitamente no conceito de deficiência definido pelo Decreto nº 3.298/1999, que regulamenta a Lei nº 7.853, (dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência). Vejamos:

"Art. 3º. Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - deficiência - toda perda ou anormalidade de uma estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica que gere incapacidade para o desempenho de atividade, dentro do padrão considerado normal para o ser humano;"

Em cotejo, para mais corroborar o entendimento de que as pessoas com fibromialgia estão contempladas no conceito de pessoa com deficiência, nos valem do teor do art. 1º do Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, que promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007, que, ao estabelecer o propósito da Convenção, assim dispõe:

"Artigo 1 - Propósito

O propósito da presente Convenção é promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente.

Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem

obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas".

Aliás, este entendimento já foi manifestado, inclusive, no âmbito do STJ:

"MANDADO DE SEGURANÇA - CONCURSO PÚBLICO HANSENÍASE - REAÇÕES HANSENIANAS - FIBROMIALGIA - VAGA DESTINADA AO PORTADOR DE NECESSIDADES ESPECIAIS - ORDEM CONCEDIDA. 1. Ao candidato que apresente reações hansenianas, como a fibromialgia, será garantido o direito de concorrer em concurso público à vaga de portador de necessidades especiais (Decreto nº 3.298/99, artigo 3º, inciso I). 3. Ordem concedida. Maioria." (STJ. 6ª T. Resp nº 1.132.884. Rel. Min. Rogério Schietti Cruz. Pub: 03/02/2015)

Ainda sobre a decisão cuja ementa transcrevemos acima, vale reproduzirmos o seguinte trecho do voto do relator:

"Nos termos do art. 3º, I, do Decreto n. 3.298/99, considera-se deficiência toda perda ou anormalidade de uma estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica que gere incapacidade para o desempenho de atividade, dentro do padrão considerado normal para o ser humano. À luz do disposto no referido preceito legal, firmou-se nesta Corte o entendimento de que "a deficiência física ostensiva não é a única que autoriza o candidato a concurso público a se valer do regime do Decreto nº 3.298, de 1999; também tem direito a ele quem sofre limitações resultantes de doença." (REsp 1.307.150/DF, Rel. Ministro Ari Pargendler, 1ªT., DJe 11/4/2013)

Pois bem, assentado que a pessoa com fibromialgia é pessoa deficiente para todos os efeitos legais, há de se observar que a Lei nº 10.048/2000, que versa acerca da prioridade de atendimento, congloba as

pessoas com deficiência, idosos com idade igual ou superior a 60 anos, gestantes, lactantes, pessoas com criança de colo e obesos. Desta sorte, é certo que as pessoas com fibromialgia já possuem prioridade de atendimento em todas as instituições e estabelecimentos de atendimento ao público.

Por conseguinte, nesta parte, forçoso é concluir que o projeto de lei referido fere o princípio da necessidade e não merece prosperar. A propósito, confira-se a seguinte lição de Gilmar Ferreira Mendes (Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade: Algumas Notas. Revista Jurídica Virtual da Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Teoria.htm):

"Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar."

Por conseguinte, o direito dos portadores de fibromialgia ao atendimento preferencial em agências bancárias, estabelecimentos comerciais, empresas prestadoras de serviços e no serviço público já é garantido conjuntamente com os deficientes, condição a que são considerados.

Ademais, o projeto de lei em tela, que impõe obrigação a órgãos e agentes do Executivo municipal, é de iniciativa parlamentar. A este respeito, conforme reiteradamente asseverado por este Instituto, não compete ao Poder legislativo deflagrar processo legislativo de matéria que envolva ato típico de gestão administrativa, criando atribuições a órgãos do Executivo, sob pena de ofensa aos princípios da reserva da administração e da separação dos poderes. A respeito do tema, é

pertinente a citação de trechos dos seguintes acórdão proferidos pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

"REXT. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JULGADO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO." (STF - Recurso extraordinário: RE 627255 RJ, Julgamento: 02/08/2010, Relatora: Min. Cármen Lúcia)

Em assim sendo, o projeto de lei em tela implica afronta ao postulado constitucional da separação dos poderes (art. 2º, caput, da Constituição Federal), segundo o qual são vedadas interferências indevidas de um poder na seara dos demais.

De toda forma, em que pese a inviabilidade da propositura tratando do atendimento prioritário às pessoas com fibromialgia, nada impede que Poder Legislativo venha estabelecer diálogo com a sociedade (o que pode ser realizado em seu próprio recinto) para esclarecimento acerca dos direitos dessas pessoas, entre outras abordagens relevantes

acerca do tema.

Ademais, é perfeitamente factível ao Legislativo local, no exercício do seu poder-dever de fiscalização, perquirir junto ao Executivo as medidas que estão sendo tomadas para sanar possíveis omissões no cumprimento de tais determinações.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente o presente parecer no sentido da inviabilidade jurídica da propositura em tela, a qual não reúne condições para validamente prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Mariana Paiva Silva de Abreu
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 26 de março de 2025.