



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

PARECER JURÍDICO nº 40/2026

Objeto: Projeto de Lei Ordinária nº 6/2026

Autor: Vereador Carlito Pereira da Rocha

Ementa: Institui a carteira de identificação da pessoa com fibromialgia no Município de Juína.

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta acerca da juridicidade do Projeto de Lei Ordinária nº 6/2026, de autoria parlamentar, que institui a carteira de identificação da pessoa com fibromialgia no Município de Juína.

Em suas considerações o autor justifica que a proposição tem por objetivo instituir a carteira de identificação da pessoa com fibromialgia no Município de Juína, instrumento que visa conferir maior visibilidade, dignidade e acesso facilitado a serviços públicos e privados às pessoas acometidas por condição.

A proposição prevê, em síntese:

- a instituição de carteira de identificação destinada às pessoas diagnosticadas com fibromialgia;
- a utilização do documento como instrumento de identificação perante serviços públicos e privados;
- a autorização para que o Poder Executivo regulamente os procedimentos administrativos necessários à emissão do documento;
- a previsão de que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

É o sucinto relatório.

Avenida dos Jambos, 519N – Centro - CEP 78320-000 – Juína/MT



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

De proêmio, importante destacar que o exame da Procuradoria da Câmara Municipal de Juína cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade), bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

II.1 – Da competência e da iniciativa

Os Municípios possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, conforme dispõe o art. 23, inciso II, da Constituição Federal:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- (...)

Nesse contexto, políticas públicas relacionadas à saúde, inclusão social e atendimento de pessoas com condições médicas específicas podem, em princípio, ser objeto de legislação municipal, sobretudo quando relacionadas à organização de serviços locais.

A criação de instrumentos administrativos de identificação para determinados grupos sociais pode, em tese, inserir-se nesse campo normativo, especialmente quando voltada a facilitar o acesso a serviços públicos ou orientar políticas públicas.

Assim, quanto ao critério material da competência legislativa, a matéria não se mostra estranha à atuação municipal.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Contudo, a análise não se esgota nesse plano, sendo necessário examinar **quem possui legitimidade para iniciar a norma**.

A Constituição estabelece, como decorrência do princípio da separação dos poderes, que determinadas matérias **são reservadas à iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo**, especialmente aquelas relacionadas à organização e funcionamento da administração pública.

No âmbito municipal, essa lógica também se aplica. Projetos que criem atribuições para órgãos administrativos, procedimentos administrativos ou imponham obrigações administrativas à estrutura do Executivo.

O projeto, entretanto, adotou uma **redação predominantemente autorizativa**, prevendo que: a administração municipal **fica autorizada a instituir** a carteira; o Poder Executivo **poderá regulamentar** os requisitos e procedimentos administrativos.

Essa técnica busca evitar interferência direta na organização administrativa.

Todavia, a doutrina e a jurisprudência têm reiterado que **leis meramente autorizativas podem gerar baixa densidade normativa**, pois não criam obrigação jurídica efetiva ao Executivo. Em outras palavras, a norma pode tornar-se **programática ou simbólica**, dependendo da regulamentação administrativa.

No caso em análise, a proposta **institui um documento administrativo cuja emissão dependerá necessariamente da atuação da administração pública municipal**, o que envolve: definição de órgão responsável; procedimentos administrativos; análise documental e cadastro e eventual estrutura administrativa para emissão da carteira.

Embora o projeto utilize fórmula redacional autorizativa — afirmando que o Executivo poderá regulamentar a matéria — o conteúdo



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

material da norma **aponta para a criação de política pública administrativa específica**, cuja execução depende diretamente da máquina administrativa.

Neste sentido, é a jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 4.078/2022 DO MUNICÍPIO DE CONGONHAS - **INSTITUIÇÃO DA CARTEIRA DE IDENTIFICAÇÃO DA PESSOA COM FIBROMIALGIA (CIPFIBRO)** - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - VÍCIO DE INICIATIVA - AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO - EXTRAPOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL - ISONOMIA - PROCEDÊNCIA. Incorre em vício material e viola o princípio da isonomia, lei que contraria o conceito constitucional de pessoa portadora de deficiência, ao instituir atendimento prioritário e emissão de documento de identificação para todos os portadores de fibromialgia, equiparando-os, sem distinção, a pessoas com deficiência. Evidencia-se a inconstitucionalidade formal da lei do Município que extrapola a competência suplementar para legislar sobre proteção de pessoas com deficiência. **Revela-se inconstitucional, do ponto de vista formal, lei municipal cujo projeto é deflagrado pelo Poder Legislativo e cuja concretização atinge o nível administrativo de competência do Executivo**, importando em gastos sem estimativa de impacto orçamentário-financeiro. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 29759488020228130000, Relator.: Des.(a) Kildare Carvalho, Data de Julgamento: 12/09/2025, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 17/09/2025)

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 10.037, de 9 de outubro de 2023, do Município de Jundiá, que "Altera a Lei 9.033/2018, que prevê, em estabelecimento privado de saúde, atendimento prioritário na realização de exames médicos e laboratoriais que exijam jejum total, **para prevenir carteira de identificação para pessoa com fibromialgia**" - Alegação de afronta aos artigos 5º, 24, § 2º, 2 e 4, 47, II, XIV e XIX, a, e 144, da Carta Estadual - Não houve vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo - **Há, por outro lado, manifesta violação do princípio da separação dos poderes, porque a lei impõe obrigação específica à Administração Municipal, a de**

Avenida dos Jambos, 519N – Centro - CEP 78320-000 – Juína/MT



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

emitir carteira de identificação a pessoas com fibromialgia, e, com isso, disciplina, concretamente, o modo como ela deve agir no enfrentamento do tema, o que não se admite - Ofensa aos artigos 5º, 47, II e XIV, da Constituição do Estado - Declaração de inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do artigo 1º da Lei nº 10.037, de 9 de outubro de 2023 - Supressão, na parte final do artigo 1º, § 1º, da Lei nº 9.033, de 12 de setembro de 2018, alterado pelo artigo 1º da lei impugnada, da expressão "a ser emitida pela Unidade de Gestão de Promoção da Saúde" - Precedentes do C. Órgão Especial - Pedido procedente em parte. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2016176-83.2024.8.26.0000 São Paulo, Relator.: Silvia Rocha, Data de Julgamento: 24/04/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 25/04/2024)

O ponto é que **não basta à lei declarar caráter autorizativo para afastar vício de iniciativa**. Quando a norma, em substância, cria um dever administrativo ou impõe implementação de serviço público, a jurisprudência tende a reconhecer a reserva de iniciativa do Executivo.

Assim, **há risco jurídico relevante de que a proposição seja considerada formalmente inconstitucional** por interferência na esfera administrativa do Poder Executivo.

II.2 - Da legislação federal sobre o tema

No intuito de melhor compreensão da matéria pelos Nobres Edis, importante colacionar no presente parecer à legislação federal sobre o tema.

A Lei Federal nº 14.705/2023 estabelece diretrizes para o atendimento prestado pelo Sistema Único de Saúde (SUS) às pessoas acometidas por Síndrome de Fibromialgia ou Fadiga Crônica ou por Síndrome Complexa de Dor Regional ou outras doenças correlatas.

A mencionada norma, que foi alterada recentemente pela Lei nº 15.176/2025, reconhece expressamente a **fibromialgia como condição de saúde que pode ensejar atendimento prioritário**, determinando a inclusão das



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

pessoas com fibromialgia no rol de beneficiários da política nacional de atendimento prioritário.

Essa legislação alterou o regime jurídico da política de atendimento prioritário no país, aproximando a condição de fibromialgia das demais situações que justificam tratamento diferenciado na prestação de serviços públicos e privados.

O art. 1º-B prevê a elaboração de **um cadastro único para implementação de políticas públicas** e no art. 1º-C dispõe sobre as condições necessárias para equiparação à pessoa com deficiência:

Art. 1º-B. O Poder Executivo poderá **promover estudos para a elaboração de cadastro único** das pessoas acometidas pelas doenças de que trata o art. 1º desta Lei, que contenha informações sobre:

I - as condições de saúde e as necessidades assistenciais dessas pessoas;

II - os acompanhamentos clínico, assistencial e laboral dessas pessoas;

e

III - os mecanismos de proteção social dessas pessoas.

Art. 1º-C. A equiparação da pessoa acometida pelas doenças de que trata o art. 1º desta Lei **à pessoa com deficiência fica condicionada à realização de avaliação biopsicossocial por equipe multiprofissional e interdisciplinar que considere os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo, os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais, a limitação no desempenho de atividades e a restrição de participação na sociedade**, nos termos do art. 2º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

A proposta possui finalidade social legítima e encontra respaldo no reconhecimento legislativo da fibromialgia promovido pela Lei Federal nº 14.705/2023.

II.3 - Do impacto financeiro-orçamentário e responsabilidade fiscal



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

O projeto dispõe que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

Embora tal cláusula seja comum em legislação municipal, é importante observar que se a implementação efetiva da carteira gerar despesas administrativas relevantes, poderá ser necessária **previsão orçamentária específica ou regulamentação administrativa**.

No entanto, considerando que a lei possui caráter autorizativo e não determina implementação imediata de estrutura administrativa, **não se evidencia, neste momento, criação direta de despesa obrigatória**.

Desse modo, **não há afronta manifesta às normas de responsabilidade fiscal**, permanecendo a execução da política pública condicionada à atuação do Executivo.

II.4 - Da tramitação e votação

A propositura deverá ser submetida ao crivo da Comissão Permanente de **Legislação, Justiça e Redação** (art. 51, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno) de **Direitos Humanos e Saúde** (art. 51, inciso IV, alínea “f”, do Regimento Interno).

Para aprovação do Projeto de Lei nº 6/2026 será necessário o voto favorável por maioria simples em único turno de discussão e votação.

III - DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, diante dos aspectos formais que cumpre examinar neste parecer, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína, RECOMENDA **cautela institucional na tramitação do Projeto de Lei nº 6/2026**, pelos seguintes fundamentos:

a) a proposta possui **finalidade social legítima**, voltada à proteção de pessoas com fibromialgia;



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

b) contudo, **há risco relevante de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa**, na medida em que a criação de carteira de identificação implica atribuições administrativas típicas do Poder Executivo;

c) a técnica de lei autorizativa **não elimina o problema constitucional**, podendo resultar em norma juridicamente inócua ou questionável.

No que tange ao mérito, a Procuradoria Legislativa não irá se pronunciar, pois caberá tão somente aos vereadores no uso da função legislativa, verificar a viabilidade ou não da aprovação desta proposição, em especial sobre a existência de interesse público, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais vigentes.

Impende destacar, que a emissão do presente parecer não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelos nobres Edis.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Juína/MT, 27 de abril de 2026.

Janaína Braga de Almeida Guarienti
Procuradora Legislativa
OAB/MT 13.701 - PORTARIA Nº 42/2019

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma Certisign Assinaturas. Para verificar as assinaturas clique no link: <http://assinaturas.certisign.com.br/Verificar/841A-76B0-B64A-5381> ou vá até o site <http://assinaturas.certisign.com.br> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: 841A-76B0-B64A-5381



Hash do Documento

03D2275FA84FF52E0D5553F6E0131E0DA9C404EFFC107A6D846B1A48D4875DDC

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 27/04/2026 é(são) :

Janaína Braga de Almeida Guarienti - 013.993.071-00 em 27/04/2026 13:12 UTC-03:00

Nome no certificado: Janaina Braga De Almeida Guarienti

Tipo: Certificado Digital

Evidências

Geolocation: Location not available.

IP: 172.16.4.17

AC: AC SyngularID Multipla

