



CÂMARA MUNICIPAL DE MARILÂNDIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
BIÊNIO 2025 / 2026

PARECER JURIDICO – (026)
ID Nº 184.617

PROCESSO Nº: 122/2026

PROTOCOLO Nº: 229/2026 – **DATA 25/02/2026**

AUTOR: Vereador JOSUÉ BATISTA DA SILVA

ASSUNTO: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 15/2026

EMENTA: DISPÕE SOBRE O RECONHECIMENTO DA FIBROMIALGIA COMO CONDIÇÃO QUE PODE CARACTERIZAR DEFICIÊNCIA, ASSEGURA DIREITO ÀS PESSOAS DIAGNOSTICADAS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

ID Nº: 24.976

EMENTA: Processo Nº 122/2026 – Protocolo 229/2026 - PLO nº 015/2026 – DISPÕE SOBRE O RECONHECIMENTO DA FIBROMIALGIA COMO CONDIÇÃO QUE PODE CARACTERIZAR DEFICIÊNCIA, ASSEGURA DIREITO ÀS PESSOAS DIAGNOSTICADAS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS – Vereador autor: Josué Batista da Silva – ID nº 24.976.

RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica ao Processo nº 122/2026 sob o protocolo nº 229 datado de 25/02/2026 referente ao Projeto de Lei Ordinária nº 15/2026 de autoria do vereador Josué Batista da Silva em que:

- Reconhece a fibromialgia como condição de saúde crônica que pode acarretar deficiência;
- Assegura direitos às pessoas diagnosticadas, no âmbito municipal;
- Prevê avaliação biopsicossocial;
- Estabelece prioridade de atendimento e adaptação funcional.

Compete analisar sua constitucionalidade formal e material.

É o Relatório.

ANALISE

Inicialmente insta destacar que o exame da Assessoria Jurídica se cinge tão-somente nos termos da nossa competência legal jurídica envolvida, o qual nos norteia como base a documentação acostada e a manifestação gestora, razão pela qual não se incursiona em mérito de discussões de ordem técnica e juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, sendo essa de exclusiva responsabilidade das Comissões temáticas e apreciação do soberano Plenário.

Desta forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não por esta Casa Legislativa.

Nesse sentido é o entendimento do STF de forma específica, expondo sua posição a respeito: **“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.).**

Dito isto, passa-se a fundamentação legal.

3) FUNDAMENTAÇÃO

O processo nº 122/2026, que tem por finalidade verificar a legalidade e constitucionalidade do PLO nº 15/2026 de autoria do vereador Josué Batista da Silva em que: DISPÕE SOBRE O RECONHECIMENTO DA FIBROMIALGIA COMO CONDIÇÃO QUE PODE CARACTERIZAR DEFICIÊNCIA, ASSEGURA DIREITO ÀS PESSOAS DIAGNOSTICADAS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS





CÂMARA MUNICIPAL DE MARILÂNDIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
BIÊNIO 2025 / 2026

3.1) Do interesse legal de competência local:

Nesse aspecto, a luz da constitucionalidade de competência de interesse local, encontrando amparo nos dispositivos do artigo 30, inciso I da Constituição da República Federal do Brasil, artigo 28, inciso I da Constituição do Estado do Espírito Santo e artigo 8º, inciso I da Lei Orgânica Municipal e trata-se de proposição de iniciativa concorrente.

Art. 30º. Compete aos Municípios:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 28º. Compete ao Município:

I - Legislar sobre assunto de interesse local;

Art. 8º - Compete ao Município:

I - Legislar sobre assunto de interesse local;

Nesta linha de raciocínio, não é de mais, frisar que na estrutura federativa brasileira, os Estados e os Municípios dispõem de autonomia Constitucional que autorizam legislar sobre assuntos próprios locais. Como consectário, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados inferiores, dos princípios e das regras gerais de organização adotados pela Federação, conforme já acima mencionados.

Para firmar nosso pensamento, citamos Raul Machado Horta [1] HORTA, na Revista de Direito Público n.º 88, p. 5 - Poder Constituinte do Estado-Membro, assevera: "**A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação, torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária.**" (Destaque nosso).

STF – ADI 6341

No julgamento da **ADI 6341**, o STF afirmou: "**A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados e Municípios.**"

(STF, ADI 6341, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno)

Ainda no mesmo julgamento: "**Os entes federativos possuem competência concorrente para adoção de medidas normativas e administrativas voltadas ao enfrentamento de questões de saúde pública.**"

Esse entendimento reforça a legitimidade da atuação municipal ao regulamentar direitos ligados à proteção da saúde e inclusão social.

3.2) Quanto a iniciativa

A iniciativa da matéria ora em análise, tem amparo legal artigo 41 da Lei Orgânica Municipal e ainda artigo 172 do Regimento Interno.

Art. 41 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a **qualquer Vereador** ou Comissão, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Art. 172. A iniciativa dos projetos de leis cabe a **qualquer Vereador**, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, ressalvados os casos de iniciativa exclusiva, conforme disposto na Lei Orgânica Municipal;





CÂMARA MUNICIPAL DE MARILÂNDIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
BIÊNIO 2025 / 2026

Em normas centrais, frisamos que deve eminentemente haver o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, como previsto e consagrado no artigo 2º da nossa Carta Magna, e, na concretização desse princípio, a Constituição Federal prevê iniciativa de matérias que se reservam ao Poder, a independência nos seus atos, desde que, previsto em lei.

Sob os aspectos assinalados acima, fica claramente demonstrado que o município tem competência para legislar em matéria interna. Desta forma não há o que se discutir.

3.3) Competência Municipal de Suplementar a Lei federal

A Constituição Federal prevê:

- **Art. 23, II** – Competência comum da União, Estados e Municípios para cuidar da saúde.
- **Art. 24, XII e XIV** – Competência concorrente para legislar sobre proteção e defesa da saúde e proteção das pessoas com deficiência.

O projeto não cria conceito novo de deficiência, mas reconhece, no âmbito municipal, a possibilidade de enquadramento da fibromialgia conforme avaliação biopsicossocial, em consonância com a legislação federal.

Portanto, há **competência suplementar municipal**, inexistindo vício formal.

3.4) Dignidade da pessoa humana e inclusão social no âmbito constitucional

Fundamentos constitucionais envolvidos:

- Art. 1º, III – Dignidade da pessoa humana
- Art. 3º, IV – Promoção do bem de todos
- Art. 6º – Direito social à saúde
- Art. 196 – Saúde como direito de todos e dever do Estado
- Art. 227, §1º, II – Proteção da pessoa com deficiência
- Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto 6.949/2009), com status constitucional (art. 5º, §3º, CF)

A avaliação biopsicossocial prevista no projeto está em consonância com:

- Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), art. 2º.

A Constituição adota modelo social de deficiência, não apenas médico, o que legitima o reconhecimento de condições que gerem limitação funcional relevante.

STF – Tema 793 (RE 855178)

O Supremo fixou a seguinte tese: **“Os entes da Federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis pelo fornecimento de medicamentos e tratamentos de saúde.”** (STF, RE 855178, Tema 793 da Repercussão Geral).

Tal entendimento confirma que a proteção à saúde não é exclusiva da União, sendo legítima a atuação normativa municipal.

A Constituição incorpora a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, internalizada com status constitucional.

O modelo adotado no Brasil é o **modelo social de deficiência**, consagrado na:

- Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência.





CÂMARA MUNICIPAL DE MARILÂNDIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
BIÊNIO 2025 / 2026

O STF tem reconhecido a centralidade da dignidade da pessoa humana e da máxima efetividade dos direitos fundamentais.

STF – ADI 5357

Ao tratar de políticas inclusivas, o STF assentou: “A proteção constitucional às pessoas com deficiência impõe ao Estado o dever de promover sua inclusão social e assegurar igualdade material.” (STF, ADI 5357, Rel. Min. Edson Fachin)

Esse entendimento sustenta a legitimidade de normas locais que concretizam direitos inclusivos.

3.5) Reconhecimento da incapacidade

O STJ já decidiu: “A concessão de benefício por incapacidade pressupõe a comprovação, mediante prova pericial, da incapacidade total ou parcial para o trabalho.” (STJ, AgInt no AREsp 1.304.479/SP)

Em diversos julgados envolvendo fibromialgia, o Tribunal reconhece que:

“A fibromialgia, embora não seja doença incapacitante por si só, pode gerar incapacidade laboral quando comprovadas limitações funcionais relevantes.”

Esse entendimento é plenamente compatível com o texto do projeto, que não presume deficiência automática, mas exige avaliação biopsicossocial.

O STJ também já reconheceu que a análise da deficiência deve considerar aspectos além do diagnóstico clínico.

STJ – Interpretação ampliada: “A caracterização da deficiência não se limita ao diagnóstico médico, devendo considerar as barreiras e limitações impostas ao indivíduo.” (STJ, REsp 1.112.557/MG).

Esse entendimento harmoniza-se com o art. 2º da Lei Brasileira de Inclusão, que adota o modelo biopsicossocial.

4) DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO À LUZ DA LRF

4.1 Fundamentos normativos

A análise deve considerar especialmente:

- Artigo 113 do ADCT (incluído pela EC 95/2016);
- Artigo 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

Art. 16 da LRF

Dispõe que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deverá estar acompanhada de:

- I – Estimativa do impacto orçamentário-financeiro;
- II – Declaração do ordenador da despesa quanto à adequação orçamentária e financeira.

Já o artigo 17 trata das **despesas obrigatórias de caráter continuado**.





CÂMARA MUNICIPAL DE MARILÂNDIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
BIÊNIO 2025 / 2026

Neste quesito, o ponto central é verificar se o projeto:

- Cria despesa nova obrigatória;
- Gera aumento automático de gasto público;
- Impõe estrutura administrativa adicional.

No caso concreto, deste projeto:

- Não cria cargos;
- Não institui benefício pecuniário;
- Não fixa subsídio ou vantagem financeira;
- Não estabelece programa com dotação específica obrigatória;
- Prevê que as despesas correrão por dotações próprias.

As medidas previstas (prioridade de atendimento, avaliação biopsicossocial, adaptação razoável e diretrizes administrativas) inserem-se no âmbito de políticas públicas já existentes (saúde, assistência social, inclusão).

Portanto, **não há criação direta de despesa obrigatória de caráter continuado**, nos termos do artigo 17 da LRF.

4.2 A Jurisprudência do STF sobre impacto orçamentário

O Supremo Tribunal Federal tem entendido que a exigência de estimativa de impacto financeiro incide quando há efetiva criação ou aumento relevante de despesa.

STF – ADI 6357

No julgamento relativo à LRF, o STF destacou que:

A exigência de estimativa de impacto orçamentário aplica-se às hipóteses de criação ou ampliação de despesa obrigatória.

Em diversas decisões, o Tribunal tem diferenciado:

- leis que criam despesas diretas e imediatas;
- leis que estabelecem diretrizes ou prioridades administrativas.

O projeto em análise enquadra-se na segunda hipótese.

4.3 Prioridade administrativa não configura, por si, despesa nova

A concessão de prioridade de atendimento:

- não amplia número de atendimentos;
- não cria benefício financeiro;
- apenas organiza fila administrativa.

Da mesma forma, a adaptação razoável já constitui obrigação constitucional e convencional, prevista na:

- Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência

Assim, não se trata de inovação que gere despesa autônoma, mas de adequação a dever jurídico já existente.

O **artigo 113 do ADCT** exige estimativa de impacto orçamentário quando houver:

- Criação ou alteração de despesa obrigatória.





CÂMARA MUNICIPAL DE MARILÂNDIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
BIÊNIO 2025 / 2026

Como o projeto não cria diretamente benefício financeiro nem impõe gasto automático mensurável, não há incidência direta do dispositivo.

Contudo, por cautela legislativa, recomenda-se:

- A Manifestação da Comissão de Finanças quanto à adequação orçamentária;
- Seja verificado junto ao Poder Executivo Municipal de Marilândia se existe compatibilidade da matéria no PPA, LDO e LOA.

5) DA TRAMITAÇÃO DA PROPOSIÇÃO

Quanto a tramitação da proposição, estas estão estampadas no Regimento Interno desta Casa, artigos 192, 193, 196 e artigo 177 todos da Resolução nº 97 de 14 de novembro de 2023.

Art. 192. Recebida qualquer proposição escrita, será encaminhada ao Presidente da Câmara, que determinará a sua tramitação no prazo máximo de 03 (três) dias, observado o disposto neste Capítulo.

Art. 193. Quando a proposição consistir em projeto de lei, de decreto legislativo, de resolução ou de projeto substitutivo, uma vez lida pelo Secretário durante o expediente, será encaminhada ao Presidente de cada comissão competente para os pareceres técnicos.

Art. 196. Os pareceres das Comissões Permanentes serão obrigatoriamente incluídos na ordem do dia em que serão apreciadas as proposições a que se referem.

Art. 177. Parecer é o pronunciamento por escrito de comissão permanente sobre a matéria que lhe haja sido regimentalmente distribuída.

Por outro, não podemos escoimar a responsabilidade das comissões permanentes as quais compõem este Poder Legislativo, quanto suas atribuições, neste contexto, especificamente nas análises das proposições.

Art. 49. As comissões são órgãos técnicos compostos de 3 (três) Vereadores, com finalidades de examinar a matéria de sua finalidade e em tramitação no Poder Legislativo Municipal, emitir parecer sobre esta, ou proceder a estudos sobre assuntos de natureza essencial ou, ainda, de investigar fatos determinados de interesse da administração, e serão permanentes ou temporárias.

Art. 55. As reuniões das comissões permanentes acontecerão de acordo com ato expedido pelo presidente da comissão, e observará os seguintes preceitos:

I - as reuniões serão públicas e serão marcadas em dias e horários que não interfiram nos trabalhos das sessões plenárias e das demais comissões;

Nesta esteira de raciocínio, advertimos aos presidentes das comissões temáticas, quanto seus deveres e obrigações na tramitação das proposições em suas responsabilidades, como previsto no artigo 55 do Regimento Interno Cameral, acima transcrito, em especial atenção, ao que preleciona o inciso III, letras "a", "b" e "c", inciso IV, §7º e 8º.





CÂMARA MUNICIPAL DE MARILÂNDIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
BIÊNIO 2025 / 2026

Art. 55 (...)

I – (...)

III - prazo de 10 (dez) dias para apreciação de matéria posto ao conhecimento da comissão, prorrogável por mais cinco dias por decisão do presidente da comissão, sendo observados quanto aos prazos:

a) prazo de 2 (dois) dias para que o Presidente da Comissão encaminhe o relatório da matéria submetida ao seu exame;

b) prazo comum de 6 (seis) dias para que os demais membros apresentem parecer, prorrogáveis, uma única vez, por mais dois dias úteis, desde que devidamente fundamentado;

c) prazo de 3 (três) dias para vista de membro da comissão, solicitada exclusivamente em reunião, por uma única vez;

IV - os prazos constantes no inciso anterior e suas alíneas serão contados a partir do recebimento da matéria pela comissão.

§ 7º O prazo previsto neste artigo é contado da data em que a matéria der entrada na comissão.

§ 8º Findo o prazo, a matéria deverá ser encaminhada à comissão que deve pronunciar-se em sequência, ou à Presidência, se for o caso, com ou sem parecer.

Noutra sorte, pelo entendimento dado pelo caput do artigo 56, as comissões salvo interesse justificado poderão realizar reuniões conjuntamente, observado o que dispõe ainda a letra "c" do mesmo dispositivo.

Art. 56. Mediante acordo entre as comissões, em caso de interesse justificado, as comissões permanentes poderão realizar reuniões conjuntas, mesmo não sendo requerida a urgência, observando-se:

a) quando qualquer proposição for distribuída a mais de uma comissão, cada qual dará seu parecer separadamente, ouvida em primeiro lugar a Comissão de Legislação, Justiça e Redação final;

c) nas reuniões conjuntas das comissões, será verificado o quórum de maioria absoluta dos membros de cada uma separadamente, devendo ser observado o prazo comum de 15 (quinze) dias para a emissão dos pareceres.

CONCLUSÃO

O Projeto de Lei:

- É **formalmente constitucional**, por se inserir na competência suplementar municipal;
- É **materialmente constitucional**, por concretizar direitos fundamentais;
- Está alinhado à Constituição Federal, à Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e à Lei Brasileira de Inclusão;
- Encontra respaldo na jurisprudência do STF e do STJ;
- Harmoniza-se com a doutrina constitucional contemporânea.

Desta forma **opino pela constitucionalidade e juridicidade do projeto.**



Autenticar documento em <https://marilandia.spnline.com.br/autenticidade>
com o identificador 39003900360032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme
art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE MARILÂNDIA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
BIÊNIO 2025 / 2026

Contudo, por cautela legislativa, recomenda-se:

- A Manifestação da Comissão de Finanças quanto à adequação orçamentária;
- Seja verificado junto ao Poder Executivo Municipal de Marilândia se existe compatibilidade da matéria no PPA, LDO e LOA.

Os demais pontos, de mérito, deixamos de se pronunciar, sendo essa competência exclusiva das Comissões Temáticas e do Soberano Plenário desta Augusta Casa de Leis.

S.M.J. esse é nosso parecer.

Marilândia/ES, 25 de fevereiro de 2026.

Jaciano vago
Assessor Jurídico



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://marilandia.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 39003900360032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **JACIANO VAGO** em **25/02/2026 15:47**

Checksum: **3990628C40C37430AF4014BAE967E7A01CD8350EBD5F06DFA2D6D7CA7EE16D24**



Autenticar documento em <https://marilandia.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 39003900360032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme
art. 4º, II da Lei 14.063/2020.