

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA**

PARECER Nº 308/19

PROCESSO Nº 00176/19

PLL Nº 89/19

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que reconhece a pessoa com doença rara como pessoa com deficiência e dá outras providências.

A exposição de motivos é limitada à citação de informação retirada de sítio da *internet*, contendo apenas sucinta conclusão no sentido de que às pessoas com doenças raras deve ser proporcionada inclusão social.

O projeto foi apregoadado em mesa e remetido a esta Procuradoria.

Em síntese, é o relatório.

De início, observa-se que o projeto não atende ao disposto no art. 87, § 1º, I, do Regimento Interno desta Câmara Municipal. Conforme a norma regimental, é requisito obrigatório que os projetos sejam apresentados com exposição de motivos, a qual “deverá explicitar a justificativa da edição do ato e estar de tal forma articulada e fundamentada que possa servir como defesa prévia em eventual arguição de inconstitucionalidade”.

Com a devida vênia, a proposição se limita à mera citação de texto extraído da *internet*, sem qualquer fundamentação ou correção do conteúdo colacionado com os motivos que levaram à apresentação do projeto. Desse modo, pelo que apresentado, deve ser considerada inexistente a exposição de motivos, diante da sua falta de conteúdo relacionado ao caso concreto. Portanto, sugere-se a devolução do projeto ao seu autor, para adequação de acordo com a norma regimental referida.

Superada a questão formal acima, passa-se, desde já, à análise da proposição em si.



Trata-se de projeto de lei que visa, dentro da esfera municipal, fornecer tratamento diferenciado aos portadores de doença rara, a fim de que possam usufruir das regras de atendimento preferencial aplicáveis aos portadores de deficiência. Assunto que, *smj*, não se encontra dentre aqueles de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Dispõe a Constituição Federal que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o cuidado da saúde e da assistência pública, bem como da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (art. 23, II, da CF/88). A União já disciplina, de forma geral, tanto o cuidado e a assistência pública, como a proteção e garantia aos portadores de deficiência.

Dessarte, a matéria se insere na competência legislativa municipal, tendo em vista que visa complementar a legislação federal. Da mesma forma, a proposição pode ser considerada de interesse local, haja vista disciplinar a inclusão dos portadores de doença rara como destinatários de regras preferenciais na circunscrição da municipalidade.

Aplicável o disposto no art. 30, I e II¹, da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Em seu âmago, a suplementação da legislação federal, na espécie, não é contrária ao que disciplina o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015).

Situa-se o objeto da proposição na implementação do princípio da dignidade da pessoa (fundamento da República insculpido no art. 1º, III, da CF/88) a um grupo, ao menos em tese, determinável de sujeitos que pode ser caracterizado *lato sensu*, como hipossuficiente, dadas as limitações a que é acometido por "doença rara".

Nesse específico, vislumbra-se possível inadequação ou incompletude da proposta, por não especificar ou sequer dar qualquer limite ao que venha a ser considerado como "doença rara". Trata-se de termo aberto, aparentemente sem definição específica nem mesmo na área médica, como se pode perceber pelo próprio

¹ Vale destacar lição doutrinária a respeito do que dispõe o art. 30, II, da Constituição Federal: "O município poderá regulamentar normas federais e estaduais, adequando-as às suas peculiaridades. Trata-se de uma atribuição de expedir leis, para não inviabilizar o preceito anterior". (BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição federal anotada**. 4. ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 35/2001. São Paulo: Saraiva, p. 554).

texto citado na exposição de motivos². A constatação é relevante, porque pode tornar a execução da norma apresentada na proposta de difícil ou impossível concreção. Possível, entretanto, a correção do vício mediante estipulação no projeto da forma de detecção e/ou constatação/diagnóstico de “doença rara”, por exemplo, por médico ou junta médica municipal, ou mesmo na forma do que determina o Ministério da Saúde através da Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras³.

Inobstante, a forma como redigido o art. 1º (e também o ementário) parece desbordar em parte da competência municipal para regular a matéria. Pretende a norma considerar como portadoras de deficiência as pessoas com doença rara. *Concessa venia*, o enquadramento de tal ou qual doença como suficiente a caracterizar deficiência é da competência da União, de modo que, se esta assim não o fez, não fica autorizado o Município a fazer. Além disso, é possível que alguns casos de “doença rara” já sejam abarcados pela legislação federal.

Como dito alhures, não há óbice, em tese, à criação de regras de atendimento prioritário aos portadores de doença rara no âmbito municipal, porém isso não se confunde com a ideia de considerar os pacientes com doença rara como pessoas com deficiência. Além disso, a norma deveria conter a expressa indicação de quais preferências são aplicáveis e em quais esferas (por exemplo, atendimento preferencial em estabelecimentos privados e públicos municipais etc.).

Nesse sentir, aplicável na espécie os itens IV e V do Precedente Legislativo nº 3 da CMPA, de 10 de agosto de 2017:

IV – Serão devolvidas ao autor, para fins de ajustes e correções, as proposições que, de maneira acessória à proposição principal, contenham comandos que invadam a competência legislativa alheia à do Município ou que atentem contra cláusulas pétreas da Constituição Federal, nos termos deste Precedente Legislativo; e

² Menciona o texto citado na Exposição de Motivos que: “Designam-se por doenças raras aquelas que afetam um pequeno número de pessoas quando comparado com a população em geral e são levantadas questões específicas relativamente à sua raridade. Na Europa, uma doença é considerada rara quando afeta 1 em 2.000 pessoas. Uma doença pode ser rara numa região, mas comum noutra. É o caso da talassemia, uma anemia de origem genética, que é rara no Nordeste da Europa, mas é frequente na região Mediterrânea. A ‘doença Periódica’ é rara na França embora seja comum na Armênia. Existem também doenças frequentes que têm variantes raras. [...] O número de doenças raras depende do grau de especificidade usado quando se classifica as diferentes entidades/patologia. Até o momento, no campo da medicina, uma doença foi definida como uma alteração do estado de saúde, apresentando-se como um padrão único de sintomas com um único tratamento. Que o padrão seja considerado único, depende inteiramente do nível de definição da nossa avaliação.

³ Previsão na Portaria nº 199, de 30 de janeiro de 2014, do Ministério da Saúde.

V – Serão arquivadas as proposições que, devolvidas com base no item IV deste Precedente Legislativo, não forem ajustadas ou corrigidas pelo autor.

De tal sorte, o mais indicado é a alteração do texto para evitar futura declaração de inconstitucionalidade, sob pena de arquivamento na forma do Precedente Legislativo citado.

Cabe observar, também, que os incisos I e II, do art. 2º da proposição, já são alcançados pelas políticas públicas do SUS, consoante dispõe a Portaria nº 199, de 30 de janeiro de 2014 do Ministério da Saúde.

Há de ser apontado, ainda, relativamente ao parágrafo único do art. 2º do projeto, que permite ao Executivo firmar convênios, que a norma é meramente autorizativa, podendo, desse modo, ser entendida como inconstitucional por violação do princípio da harmonia e separação dos poderes. Inteligência do Precedente Legislativo nº 01, de 05 de novembro de 2008, desta Câmara Municipal, com especial incidência do seu inc. V, segundo o qual:

I – Serão arquivados de plano, dando-se ciência ao autor, os projetos legislativos impróprios, assim compreendidas as proposições de iniciativa do Poder Legislativo que veiculem comando meramente autorizativo, expresso por quaisquer termos que retirem da norma seu caráter imperativo, tais como "autoriza", "faculta", "permite", "possibilita" e outros, ressalvadas as matérias autorizativas próprias, de competência da Câmara Municipal e previstas no Regimento e na Lei Orgânica do Município.

II – O disposto no item I aplica-se aos projetos legislativos impróprios, de comando autorizativo, que autorizam obrigações de fazer ou não fazer aos Poderes Executivos do Município, Estado ou União e a entidades privadas.

III – Serão arquivados os projetos autorizativos em tramitação, ainda que já incluídos na Ordem do Dia.

IV – Serão declaradas prejudicadas as emendas e substitutivos que incorporem caráter autorizativo a proposições que detenham comando imperativo e que estejam em regular tramitação.

V – Serão devolvidos ao autor, para fins de ajustes e correções, sob pena de arquivamento, caso não sejam ajustados ou corrigidos, os projetos legislativos próprios que, embora tenham seu comando ou dispositivo principal dotado de imperatividade, também contenham outro comando ou dispositivo que veicule mera autorização. (Grifou-se).

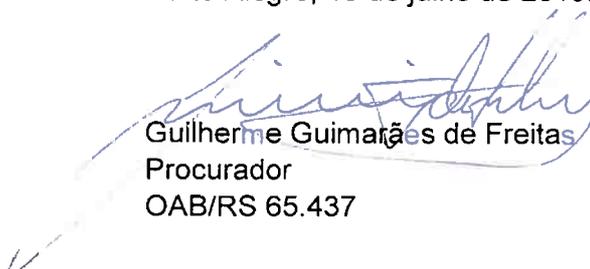
Ademais, a ideia contida no dispositivo em exame, no sentido de que o Executivo poderá realizar Termo de Colaboração, Termo de Fomento, Acordo de Cooperação e Parcerias Público-Privadas, já se encontra presente na proposição, uma vez lida de forma sistemática.

Ante o exposto, em exame preliminar, o projeto merece ser devolvido ao seu autor, para fins de adequação da Exposição de Motivos. Sanado o vício, a proposição não parece conter manifesta inconstitucionalidade ou ilegalidade a obstar a sua regular tramitação, conquanto observada a necessidade de adequação do texto,

devendo ser devolvida ao autor para fins de ajustes e correções, sob pena de arquivamento, na forma dos itens IV e V, do Precedente Legislativo nº 3 da CMPA, de 10 de agosto de 2017; bem como do inc. V do Precedente Legislativo nº 01, de 05 de novembro de 2008. Por fim, destaca-se que ausente impedimento para a criação de regras de atendimento prioritário aos portadores de doença rara na circunscrição do Município, mas não é possível que a Lei Municipal caracterize pacientes com doença rara como pessoas com deficiência, porque se trata de competência da União.

É o parecer.

Porto Alegre, 10 de julho de 2019.



Guilherme Guimarães de Freitas
Procurador
OAB/RS 65.437

