



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro  
Órgão Especial

**Representação de Inconstitucionalidade**  
nº. 0080682-68.2022.8.19.0000

**FLS. 1**

**Representante:** Prefeito do Município do Rio de Janeiro

**Representado:** Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro

**Relator:** Des. Carlos Eduardo da Fonseca Passos

## **ACÓRDÃO**

**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei Municipal nº 7.112/2021. Previsão de atendimento prioritário a pessoas portadoras de fibromialgia em órgãos públicos, empresas públicas e concessionárias de serviços públicos. Medida que confere efetividade ao direito social à saúde e dispensa tratamento prioritário às pessoas portadoras de deficiência, em atendimento aos artigos 6º e 9º, da Lei nº 13.146/15. Matéria de iniciativa concorrente, na forma do artigo 24, incisos XII e XIV, da Carta Magna. Ausência de interferência na organização e no funcionamento da Administração Municipal. Autorização do exercício da função legislativa em relação a todas as matérias não sujeitas à reserva constitucional de competências. Exercício regular da competência suplementar dos municípios, definida no art. 30, da Constituição da República e 358, da Carta estadual. Ato normativo municipal alinhado com o tratamento preferencial conferido pela norma geral editada pela União (Lei nº 10.048/2000). Determinação legal de identificação dos beneficiários por meio de cartão expedido em caráter gratuito. Hipótese de criação de despesa para a Administração, sem interferência na estrutura ou atribuição dos órgãos públicos. Possibilidade, à luz do Tema 917 do STF. Usurpação da gestão superior conferida ao chefe da municipalidade não configurada. Inexistência de ofensa ao princípio da separação e independência dos poderes. Improcedência da representação.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Representação de Inconstitucionalidade nº **0080682-68.2022.8.19.0000** em que é representante **PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO** e representado **PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO**.



**Representação de Inconstitucionalidade**  
nº. 0080682-68.2022.8.19.0000

**FLS. 2**

**ACORDAM** os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por **unanimidade**, em julgar improcedente o pedido formulado na representação.

Trata-se de representação de inconstitucionalidade ajuizada em virtude da Lei municipal nº 7.112/2021, de iniciativa da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, a qual dispõe sobre o atendimento preferencial às pessoas com fibromialgia nos locais que especifica e dá outras providências.

O representante alega a inconstitucionalidade do diploma, ao fundamento de que compete à União e aos Estados legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência, na forma do art. 24, inciso XIV, da Constituição da República e do art. 74, inciso XIV, da Carta estadual. Considera que inexistente interesse peculiar local a justificar a suplementação da legislação nacional sobre o tema. Indica que o tema já é disciplinado em âmbito nacional, através das Leis nº 13.146/15 (Estatuto da Pessoa com Deficiência, nº 10.048/2000 (dispõe sobre a prioridade de atendimento às pessoas com deficiência, idosos, gestantes, lactantes, pessoas com crianças de colo e obesos, e nº 10.098/2020 (dispõe normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida). Acrescenta que o caráter nacional da matéria é confirmado pelo Projeto de Lei nº 2.741/19, que visa estender às pessoas com fibromialgia o atendimento prioritário conferido pela Lei nº 10.048/2000. Aponta que a competência legislativa dos municípios se restringe à complementação da legislação federal e estadual, no que couber, e à disciplina de matérias de interesse local, o que não se verifica no caso em julgamento. Assevera que a lei impugnada interfere na organização administrativa, cuja matéria está inserida na gestão superior municipal. Invoca ofensa ao disposto no art. 112, §1º, inciso II, alínea 'd', da Constituição Estadual, pois compete privativamente ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis, que versem sobre a organização e o funcionamento da Administração. Acentua que o cumprimento da lei pressupõe o aumento do quantitativo de pessoal para atendimento do público em geral e cria nova atribuição, consistente na emissão de cartão de identificação, impondo a readequação das secretarias sob os aspectos físico e funcional. Pede a declaração de inconstitucionalidade do ato normativo.

Em informações prestadas na pasta 31, o representado defende



**Representação de Inconstitucionalidade**  
nº. 0080682-68.2022.8.19.0000

**FLS. 3**

a constitucionalidade do ato normativo impugnado. Afirma que os artigos 24 e 30, da Carta Magna, devem ser interpretados sistematicamente, admitida a edição de leis municipais nas hipóteses de competência legislativa concorrente. Afirma que a lei não cria obrigações ao poder executivo, senão estabelece diretrizes a serem observadas pelo administrador, incumbindo ao este a escolha dos meios, para alcançar a finalidade estatuída na norma. Refuta a tese de violação ao princípio da separação dos poderes.

A Procuradoria Geral do Estado se manifestou na pasta 39, sustentando a inconstitucionalidade da lei municipal. Argumenta que o diploma padece de vício de iniciativa, uma vez que disciplina matéria típica do poder executivo, interferindo diretamente na estrutura administrativa municipal. Adita que a atribuição de deveres aos órgãos públicos implica ofensa aos artigos 112, § 1º, II, “d”, e 145, VI, da Carta estadual.

Parecer da Procuradoria de Justiça na pasta 48 opinando pela improcedência da representação.

É o relatório.

Cuida-se de Representação por Inconstitucionalidade em face da Lei nº 7.112/2021, do Município do Rio de Janeiro, cujos dispositivos impugnados foram promulgados com a seguinte redação:

“Art. 1º Ficam os órgãos públicos municipais, empresas públicas municipais, empresas concessionárias de serviços públicos municipais, empresas privadas e estacionamentos prioritários localizados no Município do Rio de Janeiro obrigados a disponibilizar, durante todo o horário de expediente, atendimento preferencial às pessoas com fibromialgia.

Art. 2º As empresas comerciais que recebem pagamentos de contas deverão incluir as pessoas com fibromialgia nas filas de atendimento preferencial, já destinadas aos idosos, gestantes e pessoas com deficiência.

Art. 3º A identificação dos beneficiários se dará por meio de cartão expedido gratuitamente pela Secretaria Municipal competente.

Art. 4º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.



**Representação de Inconstitucionalidade**  
nº. 0080682-68.2022.8.19.0000

**FLS. 4**

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

O artigo 112, §1º, inciso II, alínea ‘d’, da Constituição Estadual reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis, que disponham sobre a criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública, observado o disposto no art. 145, caput, inciso VI, daquele diploma.

Por sua vez, os incisos II e VI, do art. 145, daquele diploma, atribuem ao Chefe do Poder Executivo a competência privativa para exercer a direção superior da administração e dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.

Não se verifica, na hipótese, ingerência indevida da lei impugnada no campo de órgãos e secretarias estaduais, porquanto suas disposições não criam ou alteram atribuições de setores integrantes do Poder Executivo.

Registre-se que as hipóteses de iniciativa reservada constituem exceção no sistema constitucional e encontram previsão taxativa, vedada sua ampliação ou interpretação extensiva pelos Estados e Municípios, com base no princípio da simetria.

O diploma editado pela Câmara Municipal não institui ou modifica a estrutura de órgãos e secretarias municipais, senão estabelece regramento prioritário a pessoas portadoras de fibromialgia em órgãos públicos, empresas públicas e concessionárias de serviços públicos.

Com efeito, a medida implementada pela lei confere efetividade ao direito social à saúde e dispensa tratamento prioritário às pessoas portadoras de deficiência, em atendimento aos artigos 6º, da Constituição da República, e aos artigos 2º e 9º, da Lei nº 13.146/15.

Sob este enfoque, a consecução do direito social à saúde e à proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência está inserida na competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cuja matéria é de interesse local e iniciativa concorrente dos poderes executivo e legislativo, na forma dos artigos 23, incisos II e V, 30, inciso I, da Carta Magna e 358, incisos I e II, da Carta estadual.



**Representação de Inconstitucionalidade**  
nº. 0080682-68.2022.8.19.0000

**FLS. 5**

Destaque-se que o programa prioritário de atendimento já foi há muito implementado nas diversas repartições públicas municipais, de sorte que a inclusão de novo grupo de beneficiários não implica modificação no funcionamento ordinário da Administração.

Em caso análogo, assim decidiu o STF, como se colhe de trecho da decisão proferida no RE 1282228, em 01/09/20, pelo Min. Edson Fachin:

“Não há falar em reserva da iniciativa parlamentar para além das hipóteses taxativamente previstas no texto da Constituição da República Federativa ou Estaduais, por força do princípio da simetria. Os diplomas legais que não criam ou alteram a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública, nem tratam do regime jurídico de servidores públicos, não usurpam a iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

No caso em exame, da leitura do texto normativo, é possível depreender que a Câmara Municipal limitou-se a garantir direito social constitucionalmente previsto. A norma, vai, pois, ao encontro dos direitos sociais à segurança, educação e proteção à maternidade e à infância previsto nos art. 6º, da CRFB.

Noutras palavras, não se trata sequer de reconhecer direitos, visto que eles emanam da própria Constituição, mas de lhes dar concretude. Trata-se, assim, de providência exigida de todos os poderes do Estado. Conforme fiz observar quando do julgamento da ADI 5.243, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. para o acórdão Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 02.08.2019, não há invasão de competência quando o poder legislativo limita-se a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição.

A lei objeto desta ação, ao instituir o Programa Creche Solidária, ao garantir a prioridade de vagas em creches para filhos (as) de mulheres vítimas de violência doméstica, densifica os diversos comandos constitucionais de proteção integral da criança e de grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado.

Assim, ao contrário do disposto no acórdão recorrido, não se deu a rigor, diminuição ou ampliação de normas de competência, salvo as que, implicitamente, ante ao reconhecimento constitucional do direito à saúde, derivam da própria Constituição. Nem tampouco qualquer alteração na estrutura ou atribuição dos órgãos do Poder Executivo.



**Representação de Inconstitucionalidade**  
nº. 0080682-68.2022.8.19.0000

**FLS. 6**

A Câmara Municipal atuou em exercício legítimo de sua competência prevista, nos arts. 23 e 30, I, da Constituição Federal, para tratar de interesse local, de forma abstrata e geral em matéria de iniciativa concorrente.

Se não há vício de iniciativa, não há falar em ofensa à separação dos poderes ou em usurpação dos poderes constitucionais outorgados ao Executivo”.

Por sua vez, embora a identificação dos beneficiários por meio de cartão a ser expedido pela Administração acarrete pequeno dispêndio aos cofres públicos, a mera criação de despesa não resulta mácula à separação de poderes, dado que não verificada ingerência direta na organização municipal.

Destaque-se que o STF firmou a seguinte orientação, quando do julgamento do ARE 878.911:

“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” (Tema 917).

Não está caracterizada, assim, a interferência na estrutura e no funcionamento da Administração Municipal e, por conseguinte, a usurpação da gestão superior conferida ao chefe da municipalidade.

De outro giro, confere-se ao legislador municipal complementar as normas editadas pela União e pelos Estados, desde que não extrapole a esfera de competência daqueles entes e a suplementação atenda ao interesse local da municipalidade, tal como delimitado no artigo 30, da Carta Magna e 358, incisos I e II, da Carta estadual.

A esse respeito, Nelson Saule Júnior explicita o seguinte:

“A competência complementar confere o poder de legislar formulando normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais estabelecidas sobre uma matéria, ou que venham a suprir a ausência ou omissão destas. O município quanto a sua capacidade normativa tem competência para complementar a legislação federal e a estadual no que couber, nas matérias de assunto local ou que foram estabelecidas



**Representação de Inconstitucionalidade**  
nº. 0080682-68.2022.8.19.0000

**FLS. 7**

como de sua responsabilidade. Nesse caso o Município pode legislar suplementarmente sobre as matérias previstas no âmbito das competências comum e concorrente como meio ambiente, educação, cultura, saúde e direito urbanístico” (Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento Constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor, Sergio Fabris, 1997, Porto Alegre, p. 103.).

No caso, a lei municipal foi editada no interesse da localidade e complementa a norma geral editada pela União, suprimindo o atendimento prioritário a pessoas portadoras de fibromialgia, as quais se inserem no conceito amplo de pessoa com deficiência definido pela Lei nº 10.048/2000.

Sob esta ótica, o art. 2º, daquele diploma, dispõe o seguinte:

“Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

§ 1º A avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará: (Vigência)

- I - os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo;
- II - os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais;
- III - a limitação no desempenho de atividades; e
- IV - a restrição de participação”.

Vê-se, portanto, que as limitações crônicas da fibromialgia, suscetíveis de gerar estado incapacitante, enquadram-se no conceito legal descrito, de modo que o ato normativo municipal alinha-se com o tratamento preferencial conferido pela norma geral de caráter nacional.

Desta forma, a inclusão da categoria no atendimento prioritário fornecido por repartições públicas ao público em geral configura exercício



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro  
Órgão Especial

**Representação de Inconstitucionalidade**  
nº. 0080682-68.2022.8.19.0000

**FLS. 8**

regular da competência suplementar dos municípios, em conformidade, ainda, com o princípio da igualdade material, em face da existência de justificativa legítima para distinção do tratamento jurídico estabelecido em lei.

Desta forma, a discriminação positiva introduzida pela lei se destina a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania.

Dessarte, não se cogita da incompatibilidade do ato impugnado com a Constituição Estadual.

Ante o exposto, julga-se improcedente o pedido deduzido na representação.

Rio de Janeiro, 10 de abril de 2023.

Desembargador **CARLOS EDUARDO DA FONSECA PASSOS**  
Relator