

Porto Alegre, 8 de maio de 2026.

**Orientação Técnica IGAM nº 8.278/2026.**

**I. Relatório.**

O **Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga** solicita orientação acerca da constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa do Projeto de Lei Ordinária nº 86/2026, de autoria parlamentar, que disciplina diretrizes para criação da Carteira de Identificação da Pessoa com Fibromialgia no âmbito municipal.

**II. Análise técnica.**

A matéria possui pertinência com o interesse local e com a atuação municipal na área de proteção social e saúde. A Lei Orgânica admite atuação suplementar do Município em políticas voltadas a públicos vulneráveis, o que dá suporte material para a instituição de instrumentos de identificação e atendimento, desde que observada a repartição constitucional de competências e a reserva de administração:

**Lei Orgânica do Município de Ibitinga, art. 228, § 3º**

Art. 228[...]

§3º Compete ao Município suplementar a legislação federal e estadual dispendo sobre a proteção à infância, à juventude e às pessoas portadoras de deficiência, garantindo-lhes o acesso a logradouros, edifícios públicos e veículos de transporte coletivo.

Por oportuno, a pessoa acometida por fibromialgia não é considerada automaticamente como pessoa com deficiência, pois a equiparação fica condicionada à realização de avaliação biopsicossocial que considere os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo, a limitação no desempenho de atividades e a restrição de participação na sociedade, conforme Lei Federal nº 14.075, de 23 de julho de 2025.

O ponto central, porém, está na iniciativa. Embora o texto utilize a expressão “diretrizes”, o projeto não se limita a enunciar objetivos gerais. Ele cria um documento administrativo específico, fixa o conteúdo obrigatório da carteira, indica emissão por órgão do Executivo e atribui ao Poder Executivo a implantação, coordenação e acompanhamento da medida, o que caracteriza disciplina direta de ato de gestão administrativa.

A jurisprudência mais próxima do caso concreto é desfavorável à iniciativa parlamentar nessa matéria. O Tribunal de Justiça de São Paulo já reconheceu a inconstitucionalidade de lei municipal, também de autoria parlamentar, que criou carteira de identificação para pessoa com fibromialgia, por invasão da reserva da administração e afronta à separação dos Poderes:

**TJSP — Ação Direta de Inconstitucionalidade 2087737-36.2025.8.26.0000**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE-Município de Jundiaí-Lei nº 10.280/2024, de iniciativa parlamentar, que "Cria Carteira de Identificação da Pessoa com Fibromialgia" – Inconstitucionalidade verificada – A lei impugnada não apenas dispõe sobre o que a Administração Pública pode fazer, mas também sobre como deve fazer, cerceando a conveniência e oportunidade do administrador quanto à prática de atos administrativos – Lei, de iniciativa parlamentar, que representa, na verdade, ato de gestão e direção administrativa-Violação dos princípios da separação de poderes e da reserva da administração.

Esse entendimento se aplica diretamente ao Projeto de Lei nº 86/2026. Os **arts. 1º a 4º** estruturam a forma de execução administrativa da política pública, e não apenas um comando normativo abstrato. Há, portanto, incompatibilidade com o princípio da separação dos Poderes, em simetria com o **art. 2º da Constituição Federal**.

Também há fragilidades técnicas relevantes. O **art. 2º** exige inserção de dados amplos, como tipo sanguíneo, endereço completo, telefone, dados do cuidador e e-mail, sem definir finalidade específica, critérios de necessidade, guarda, sigilo, atualização, prazo de validade, segunda via, cancelamento ou procedimento para requerimento. Como se trata de documento fundado em dado de saúde, o texto precisaria conter salvaguardas mínimas de proteção de dados e segurança da informação.

Há ainda problemas de técnica legislativa. O projeto afirma disciplinar “diretrizes”, mas adota conteúdo típico de instituição e operacionalização de serviço administrativo. O **art. 3º** menciona “Programa”, embora a proposição não institua programa algum. Já o **art. 4º** prevê que o Executivo “poderá” regulamentar a lei, mas a proposta depende de regulamentação para funcionar, o que evidencia incompletude normativa.

Se houver interesse político na matéria, o caminho juridicamente adequado é a apresentação de projeto pelo Poder Executivo. Nessa hipótese, recomenda-se ajustar o texto para definir com precisão a finalidade da carteira, os requisitos para emissão, a validade, a gratuidade, os efeitos jurídicos do documento e as regras de tratamento e proteção dos dados pessoais. A simples conversão em lei autorizativa não afasta o vício de iniciativa.

### III. Conclusão.

O Projeto de Lei Ordinária nº 86/2026, na forma apresentada, não reúne aptidão jurídica para deliberação parlamentar, por vício formal de iniciativa e por insuficiências de técnica normativa. A matéria pode ser desenvolvida validamente por projeto de iniciativa do Poder Executivo e, realizados os ajustes apontados quanto à operacionalização e à proteção de dados, estará apta à tramitação legislativa.

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Cristiane Almeida Machado".

**CRISTIANE ALMEIDA MACHADO**

*Advogada, OAB/RS 123.896*

*Consultora Jurídica do IGAM*

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Roger Araújo Machado".

**ROGER ARAÚJO MACHADO**

*Advogado, OAB/RS 93.173B*

*Consultor Jurídico do IGAM*