

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E
REDAÇÃO FINAL

PA R E C E R

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 082/2026

Autor: Ver. Lucy Soares

Ementa: “Institui a Política Municipal de Atenção Integral à Pessoa com Epilepsia e cria a Carteira Municipal de Identificação da Pessoa com Epilepsia (CMIPE), no âmbito do Município de Teresina-PI, e dá outras providências”.

Relator (a): Ver. Fernando Lima

Conclusão: Parecer contrário à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

I – RELATÓRIO:

A insigne Vereadora apresentou Projeto de Lei que “Institui a Política Municipal de Atenção Integral à Pessoa com Epilepsia e cria a Carteira Municipal de Identificação da Pessoa com Epilepsia (CMIPE), no âmbito do Município de Teresina-PI, e dá outras providências”.

Justificativa anexada.

É, em síntese, o relatório.

II - EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito pelo(a) autor(a), além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o(a) autor(a) articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.



A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:

A proposição legislativa em enfoque é bastante salutar, haja vista que pretende instituir a Política Municipal de Atenção Integral à Pessoa com Epilepsia e cria a Carteira Municipal de Identificação da Pessoa com Epilepsia (CMIPE), no âmbito do Município de Teresina-Piauí.

Inicialmente, quanto à competência para legislar sobre o tema, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 estabelece, em seu art. 24, inciso XII, que essa será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Eis a sua redação:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

$$[\dots]$$

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; (grifo nosso)

Quanto à competência para legislar sobre a matéria, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 e a Lei Orgânica do Município – LOM estabelecem, respectivamente, no art. 30, incisos I e II e no art. 12, inciso I e art. 20, inciso I, alínea p, o seguinte:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – complementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)

Art. 20. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, no que se refere ao seguinte:



*I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que concerne:
p) a políticas públicas do Município;*

A Constituição Federal de 1988, visando garantir um maior grau de uniformidade das normas, estabeleceu competências aos entes federativos, de forma a prevenir leis que tratassem da mesma matéria, de maneiras distintas, o que tornaria a legislação brasileira não apenas incoerente, mas geraria uma insegurança jurídica.

Assim, levando em conta ainda o princípio da predominância do interesse público, o Legislador Constituinte estabeleceu diversas competências para cada um dos entes federativos União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, especialmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I e II).

Nesse sentido, em que pese o intento do nobre autor, a proposição em exame se afigura revestida da condição inconstitucionalidade ao invadir a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais atinentes à proteção e defesa da saúde, alicerçada no art. 24, incisos XII c/c § 1º, da Magna Carta, como exposto:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

Conforme ensina o Ministro Alexandre de Moraes:

“O art. 30, II, da Constituição Federal preceitua caber ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na Constituição anterior; podendo o município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contraditá-las, inclusive nas matérias previstas no art. 24 da Constituição de 1988. Assim, a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou



estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local."

O Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/15), editado com base na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, recepcionada pela Constituição Federal, com *status* de emenda constitucional, dispôs sobre a proteção e inclusão da pessoa com deficiência, prevendo que: "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".

Com efeito, trata-se de lei nacional instituindo normas gerais sobre proteção e inclusão das pessoas com deficiência, de acordo com os direitos humanos, inclusive, dispondo sobre quem são os portadores de deficiência.

Não se desconhece que os tribunais de justiça tem decidido pela constitucionalidade das leis que objetivam favorecer o exercício de atividades relacionadas às prerrogativas fundamentais da pessoa portadora de deficiência, reconhecendo o interesse local na edição de norma municipal que confira efetividade ao direito de acessibilidade da pessoa com deficiência desde que não haja descompasso com eventual legislação federal e estadual que disponha sobre o mesmo tema.

Correto concluir, portanto, que não é permitido ao legislador municipal a disciplina da matéria, prevendo a hipótese em que a pessoa será considerada deficiente, visto que tal assunto já fora exaustivamente disciplinado na seara federal.

No Congresso Nacional, existem diversos projetos de lei (PLs) em tramitação voltados para o suporte e a garantia de direitos de pessoas com epilepsia. As principais iniciativas focam na criação de programas de assistência integral e na ampliação de benefícios previdenciários.

Principais Projetos em Destaque (2025-2026)



- Programa Nacional de Assistência Integral (PL 5538/2019): Este projeto visa garantir que pacientes tenham acesso a atendimento especializado no SUS, incluindo exames, medicação e cirurgias. Recentemente, em março de 2026, uma comissão aprovou a criação de um programa para atenção integral, reforçando o fornecimento de medicação e garantia de leitos.
- Isenção de Carência no INSS (PL 2472/2022): Aprovado pela Comissão de Assuntos Sociais em setembro de 2025, este projeto dispensa o prazo de carência para a concessão de auxílio-doença e aposentadoria por incapacidade para pessoas com epilepsia e lúpus.
- Política para Síndrome de Dravet (PL 6188/2025): Focado em uma forma rara e grave de epilepsia infantil, este projeto propõe diagnóstico precoce e acompanhamento multiprofissional no SUS.
- Reconhecimento como Deficiência: Houve tentativas, como o PL 986/2022, de reconhecer legalmente a epilepsia como deficiência para todos os efeitos legais, mas o autor retirou o projeto em 2023 para ajustes.
- O Projeto de Lei 2719/24 institui a Carteira Nacional de Identificação da Pessoa com Epilepsia, com validade em todo o País. O documento será emitido a pedido da própria pessoa ou responsável, mediante apresentação de relatório médico confirmando o diagnóstico da doença.

Pela proposta, a carteira será disponibilizada pela União, com apoio de estados e municípios, em suporte físico e em meio eletrônico, e terá coloração roxa em alusão ao Dia Mundial de Conscientização Sobre a Epilepsia (26 de março).

Neste caminho, ao estabelecer que a epilepsia confere tratamento legal do Estatuto da Pessoa com Deficiência, equivale à equiparação às pessoas com deficiência para todos os efeitos, sem que exista uma lei federal reconhecendo-a, o legislador local usurpa a atribuição estabelecida pelo constituinte originário para União, isto é, uniformizar as regras gerais sobre o tema. Nesse mesmo sentido, é o entendimento do TJ/SP:



AÇÃO DIRETA DE 2115054-77.2023.8.26.0000
INCONSTITUCIONALIDADE AUTOR: PREFEITO DO
MUNICÍPIO DE NOVO HORIZONTE RÉU: PRESIDENTE DA
CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HORIZONTE
INTERESSADO: ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei
Municipal de Novo Horizonte n.º 5.871/23, que institui cartão de
identificação para pessoa com síndrome de fibromialgia. Vício de
iniciativa e violação à separação de Poderes. Inocorrência. Assunto
de interesse local. Inteligência do art. 30, inc. I, da CF. Texto que
não dispõe sobre a estrutura ou a atribuição dos órgãos da
Administração, tampouco sobre o regime jurídico de servidores
públicos. STF, ARE 878.911-RJ, com repercussão geral. Todavia,
texto que interfere em critérios de conveniência e oportunidade e
determina a forma de execução da política pública. Violação à
reserva da Administração. Exegese do art. 47, inc. II, da CE.
Doutrina. Ademais, hipótese em que a lei impugnada destina
atendimento preferencial aos portadores da doença reumática,
equiparando-os à deficientes, à margem dos critérios de avaliação
instituídos pela Lei n.º 13.146/15 (Estatuto da Pessoa com
Deficiência). Paralelismo legiferante. Inadmissibilidade. STF, ADI
2.487-SC. Não bastasse, emissão de cartão de identificação para
portadores de doenças que, diante de seu caráter genérico e
injustificado, infirma o princípio da eficiência. Exegese do art. 37,
caput, da CF. Parâmetro de constitucionalidade que deve ser
admitido consoante a inteligência do art. 144 da CE.
Inconstitucionalidade. Ocorrência. Precedentes deste C. Órgão
Especial.

Ademais, o projeto em análise interfere em critérios de conveniência e oportunidade ao impor ao Poder Executivo a forma de execução da política pública, pois estabelece a



criação de cadastro, bem como regras para criação do cartão de identificação junto à Administração Pública Municipal, violando o princípio da reserva da administração, pois o Poder Legislativo (...) não pode avançar sobre matéria que é de competência exclusiva do Poder Executivo” (TJSP, Órgão Especial, ADI 2279460-86.2021.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, unânime, j. 17.08.22).

Ademais, a proposição destina atendimento preferencial às pessoas com epilepsia, equiparando-os à deficientes, à margem dos critérios de avaliação instituídos pela Lei n.º 13.146/15 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), ao passo que se deve “evitar um paralelismo legiferante que culmine com insegurança jurídica ” (STF, Pleno, ADI 2.487-SC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, unânime, j. 30.08.07, destacou-se).

É dizer, subsiste lei federal que disciplina a matéria sob o prisma da deficiência, de modo que o texto também invade, na hipótese concreta, a competência da União para legislar sobre o cuidado da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, o que também justifica a inconstitucionalidade formal.

Em outras palavras, “a competência suplementar do Município não pode contrariar matéria que já foi disciplinada, em sua inteireza, no âmbito federal ou estadual, e o que deles desbordar, será decotado por evidente incompatibilidade vertical e material” (TJSP, Órgão Especial, ADI 2197960-03.2018.8.26.0000, Rel. Des. Jacob Valente, vencido, j. 15.05.19).

Mas não é só. A emissão de cartão de identificação para portadores de doenças, na hipótese de maneira genérica e injustificada, infirma o princípio da eficiência, nos termos do art. 37, *caput*, da CF.

É dizer, o princípio da eficiência pressupõe que o serviço seja realizado de modo célere e satisfatório ao administrado, além de determinar o melhor uso dos recursos disponíveis para a sua prestação, de modo que, a despeito da boa iniciativa, ***não se admite a emissão desarrazoada de cartão de identificação, prejudicando direta e objetivamente a gestão dos recursos materiais e humanos do Município.***

Sobre o tema, a lição de Clèmerson Merlin Clève:



“A Lei trata, ainda, do princípio da eficiência como princípio específico a ser observado na prestação dos serviços públicos. O dispositivo legal simplesmente reforça a ideia de que as atividades administrativas deverão ser prestadas sob a égide de tal norma, inserida no art. 37, caput, da Constituição Federal, com a Emenda Constitucional 19/1998. Seu conteúdo está voltado à otimização das funções administrativas, impondo o melhor atendimento possível das finalidades estatuídas em lei, de acordo com os padrões de qualidade exigíveis. Mediante tal princípio, determina-se a busca pela máxima satisfação dos cidadãos e pelo menor custo. (...) É bem verdade que a Reforma Administrativa de 1988 emprestou nova roupagem a tal princípio, indicando conteúdo de ordem economicista, com o objetivo de introduzir, no mundo jurídico, técnicas de melhor aproveitamento de recursos escassos. A aplicação de tal princípio no instituto do serviço público deverá implicar, assim, o melhor uso dos recursos disponíveis para a prestação do serviço, ao menor custo possível.” (Clèmerson Merlin Clève. Direito constitucional brasileiro: organização do Estado e dos Poderes. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, livro eletrônico, destacou-se)

Nesse sentido, os seguintes precedentes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 10.484/2022, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, A QUAL INSTITUIU A CARTEIRA MUNICIPAL DE SAÚDE DA MULHER, DANDO OUTRAS PROVIDÊNCIAS LEI IMPUGNADA QUE NÃO SE LIMITOU A ESTABELECEER REGRAS PROGRAMÁTICAS, GENÉRICAS E ABSTRATAS A SEREM ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL EM MATÉRIA DE SAÚDE PÚBLICA, MAS, SIM, DELIMITOU SUA FORMA E MODO DE AGIR E, DESSA MANEIRA, INTERFERIU EM ATOS DE PLANEJAMENTO.



ORGANIZAÇÃO E GESTÃO ADMINISTRATIVA, MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA É RESERVADA EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA 'A', E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL AÇÃO PROCEDENTE.” (TJSP, Órgão Especial, ADI 2119923-20.2022.8.26.0000, Rel. Des. Matheus Fontes, unânime, j. 19.10.22, destacou-se)

“Ação direta de inconstitucionalidade Lei Municipal nº 10.479, de 15 de março de 2022, de Santo André Institui a carteira de identificação da pessoa com síndrome de Down (CIPSD), de expedição gratuita e dá outras providências Lei de iniciativa parlamentar - Matéria de interesse local - Legislador municipal instituiu política pública em favor de pessoa com deficiência impondo os meios de cumprimento da obrigação. Estabelecimento da forma e do prazo máximo para o cumprimento da medida, além de outras determinações. Ingerência do Legislativo na discricionariedade administrativa do Chefe do Poder Executivo. Princípio da Separação dos Poderes vulnerado pela norma questionada. Mácula constitucional verificada - Ação procedente”

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2102116-84.2022.8.26.0000, Rel. Des. Ademir Benedito, unânime, j. 28.09.22, destacou-se)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face da lei municipal 6.592 de 12 de agosto de 2019 do Município de Sertãozinho que dispõe sobre a obrigatoriedade dos estabelecimentos privados, agências bancárias e órgãos públicos a dar preferência no atendimento, não retendo em filas, pessoas portadoras do transtorno



do espectro autista (TEA) alegando vício de iniciativa e descompasso da harmonia entre os poderes, pois já existe lei federal que disciplina a matéria e somente a União detém competência para legislar sobre o assunto, além disso não há lacuna na lei federal que possa ser suplementada pela legislação local, configurada violação ao disposto no art. 24, XIV, da Constituição Federal e que a lei impugnada define o transtorno do espectro autista com considerações dissociadas das definidas na lei federal. Cabimento. Violação ao princípio do pacto federativo. Nos termos do art. 24, XIV, da Constituição Federal, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência. Existência de lei federal e estadual que regulam a matéria, sem que exista lacuna ou interesse exclusivamente local que autorize o município a editar de norma suplementar. Violação ao disposto nos art. 1º e 144 da Constituição Estadual. Precedente deste Órgão Especial em hipótese análoga. Ação procedente.” (TJSP, Órgão 2229723-85.2019.8.26.0000, Especial, Rel. Des. Siano, unânime, j. 06.05.20, destacou-se).

Existem máculas relacionadas ao sujeito competente para iniciar a matéria, já que o projeto, de forma expressa ou implícita (disposições autorizativas), interfere na gestão das atividades vinculadas aos órgãos e agentes públicos pertencentes ao Poder Executivo, ou seja, matéria eminentemente administrativa, sendo esta de natureza reservada e conferida constitucionalmente ao Chefe do Poder Executivo.

Gize-se que, no momento em que existem comandos dirigidos ao Chefe do Poder Executivo, ainda que de forma implícita por meio de expressões como “fica autorizado”, “poderá” ou “poderão” (comandos autorizativos nos artigos 11 e 12), ocorre a violação ao princípio constitucional da separação (independência) e harmonia entre os poderes.



Outrossim, não podendo dirigir comandos reflexos ou autorizativos, menos ainda pode, o legislador, dirigir ações expressas ao Poder Executivo, para que aja de uma ou outra forma, interferindo no mérito administrativo ou nos critérios de oportunidade e conveniência na edição de atos e regulamentos, como é o caso do art. 13 do PL, onde o parlamentar determina os aspectos da norma a serem regulamentados.

No tocante à denominada Legística Formal (técnica legislativa), imposta pela lex legum que norteia o devido processo legislativo (Lei Complementar nº. 95/1998), cumpre transcrever dispositivos que deverão ser observados no momento da criação legislativa, in verbis:

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

Por fim, não sendo lei de pequena repercussão, dever-se-á conceder prazo hábil que visa a, não somente dar ampla publicidade à futura norma jurídica, mas também a conferir prazo razoável para que todos os envolvidos e afetados prepararem-se e adequem-se aos comandos impostos pela norma, bem como para que a Administração Pública e os agentes públicos possam fiscalizar o seu cumprimento, conforme dispõe o art. 8º da Lei Complementar n.º 95/1998.

IV – CONCLUSÃO:

Desse modo, a Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação Final opina **CONTRARIAMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei em referência, tendo em vista os fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor juízo.



Sala de Reunião da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação Final, em
05 de maio de 2026.

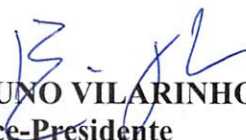


Ver. FERNANDO LIMA
Relator

Pelas conclusões do Relator, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da
Câmara Municipal de Teresina – RICMT.



Ver. VENANCIO CARDOSO
Presidente



Ver. BRUNO VILARINHO
Vice-Presidente

