



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PL 152/2024

Requerente: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

1) Relatório

A presente proposição foi encaminhada à Secretaria Jurídica e Legislativa para instrução quanto a sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, caput, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Antonio Carlos Silvano Junior, que *“Institui no Município de Sorocaba a Carteira de Identificação e torna o laudo médico que atesta a Pessoa com Síndrome de Down em laudo permanente e dá outras providências”*.

Nos termos de sua justificativa: *“A proposição em exame pretende instituir em Sorocaba, a Carteira de Identificação da Pessoa com Síndrome de Down, visando facilitar o acesso dessas pessoas aos direitos estabelecidos em leis, notadamente nas áreas de saúde, educação e assistência social. O acesso a direitos, benefícios e serviços públicos para indivíduos com Síndrome de Down, reduzindo a burocracia e os transtornos causados pela necessidade de renovação periódica do laudo médico.”*

Analisando os dispositivos da proposição, observamos que ela tem duas finalidades:

1) Tornar o laudo médico que atesta a Síndrome de Down em laudo permanente, sem a necessidade de renovação periódica;

2) Instituir a Carteira de Identificação da pessoa com Síndrome de Down, a ser expedida pelo órgão municipal competente.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

2) Da Constitucionalidade do laudo médico que atesta a Síndrome de Down ser permanente

Com relação ao estabelecimento de **validade permanente para o laudo médico que atesta a Síndrome de Down**, não vislumbramos impedimentos legais para a regular tramitação da matéria pelas seguintes razões:

Nota-se que a **saúde e a proteção e garantia das pessoas com deficiência** são matérias da **competência administrativa** (material) do Município, uma vez que o Art. 23, inciso II, da Constituição Federal estatui que:

*“Art. 23. **É competência** comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e **dos Municípios**:*

...

*II - cuidar da **saúde** e assistência pública, **da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência**;(g.n.)*

Já no tocante a **competência legislativa**, nos termos do art. 24, inciso XIV da Constituição Federal, compete a União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre **saúde e proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência**, sendo reservado as normas gerais para a União (art. 24, §1º), a legislação supletiva para os Estados (art. 24, §2º) e **para os Municípios o provimento dos assuntos locais, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber** (art. 30, I, II). Vejamos:

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

*XII – previdência social, proteção e defesa da **saúde**;*

(...)

*XIV - **proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência**(g.n.)*

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.(Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Observa-se que, embora os Municípios não estejam expressamente arrolados no art. 24 da Constituição Federal, a doutrina predominante tem considerado possível que o Município legisle sobre os temas ali elencados, de maneira suplementar, desde que as normas municipais não colidam com as normas estaduais ou federais acerca da matéria.

Nesse sentido, destacam-se as seguintes lições:

“Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normatização municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta. A competência suplementar se exerce para regulamentar a normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais”. (MENDES, Gilmar Ferreira, Curso de Direito Constitucional. 7ª ed, São Paulo, Saraiva, 2012, p. 886)

“A Constituição não citou os Municípios na área de competência concorrente do art. 24, mas lhes outorgou competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber o que vale possibilitar-lhes disporem especialmente sobre as matérias ali arroladas e aquelas a respeito das quais se reconheceu à União apenas a normatividade geral” (SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 28 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 503)

Na mesma esteira dos mandamentos constitucionais já mencionados, a **Lei Orgânica do Município de Sorocaba** estabelece que:

“Art. 33. Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

...

*a) **à saúde, à Assistência pública e à proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;** (g.n.)*

*Art. 132. **São atribuições do Município,** no âmbito do Sistema Único de Saúde:*

...

IV - planejar, normatizar, gerir, executar, controlar e avaliar as ações de serviço de saúde do Município, especialmente, referentes à:

...

*h) **saúde dos portadores de deficiência.** (g.n.)*

Art. 161. A ação do Município no campo da assistência social objetivará promover:

...

*IV – **integração e amparo ao deficiente.** (g.n.)*





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Acrescente-se, ainda, que tal matéria está em consonância também com a **Lei Nacional nº 13.146, de 6 de julho de 2015**, que “*Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)*” e, especialmente, em seu art. 18 dispõe que:

“Art. 8º É dever do Estado, da sociedade e da família assegurar à pessoa com deficiência, com prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à sexualidade, à paternidade e à maternidade, à alimentação, à habitação, à educação, à profissionalização, ao trabalho, à previdência social, à habilitação e à reabilitação, ao transporte, à acessibilidade, à cultura, ao desporto, ao turismo, ao lazer, à informação, à comunicação, aos avanços científicos e tecnológicos, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, entre outros decorrentes da Constituição Federal, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo e das leis e de outras normas que garantam seu bem-estar pessoal, social e econômico.”

Art. 53. A acessibilidade é direito que garante à pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida viver de forma independente e exercer seus direitos de cidadania e de participação social”.

Todavia, cabe alertar que **a constitucionalidade da matéria fica restrita somente se o laudo médico com validade indeterminada regular a concessão de direitos e benefícios instituídos exclusivamente pelo Município**, de sorte a não deixar espaço ao destinatário pleitear, sob a justificativa de prazo indeterminado do laudo, outros que sejam concedidos pelos entes estaduais e federais, respeitando-se, portanto, a autonomia de cada ente federativo.

De fato, tratando-se de benefícios e direitos previstos no âmbito municipal, tem o Município competência suplementar para legislar sobre os requisitos para a sua concessão, dentre os quais o prazo de validade dos documentos comprobatórios do direito alegado.

Julgado: A reforçar nosso entendimento, destacamos o seguinte

“Direito Constitucional. Representação por inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.501/2021, do Município de Rio das Ostras, que “dispõe sobre o prazo de validade de laudo médico/pericial que atesta o Transtorno do Espectro Autista, de Síndrome de Down e outras deficiências de caráter permanente”. (...)Acrescenta que, tal norma, ao conferir validade por tempo indeterminado ao laudo médico ou pericial que ateste Transtorno do Espectro Autista ou outra deficiência de caráter permanente, transcenderia os limites do Município para atingir dimensão nacional dado que o direito das pessoas com deficiência à proteção constitui direito fundamental.

Contudo, o que se observa é que tal norma possui evidente caráter social, uma vez que dispensa tais pacientes da necessidade de renovação dos laudos médicos em caso de deficiência de caráter permanente, uma vez que, por óbvio, não haveria mudança no





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

prognóstico. Assim, como muito bem lançado pela douta Procuradoria Geral do Estado, acompanhada pelo Ministério Público, **deve a norma impugnada ser mantida no ordenamento, utilizando-se a técnica da interpretação conforme, de modo que a Lei Municipal nº 2.501/2021 é constitucional, tendo o laudo médico/pericial validade indeterminada somente regular a concessão de direitos e benefícios instituídos pelo Município de Rio das Ostras.** Procedência parcial do pedido, apenas para conferir à norma, interpretação conforme os limites dos incisos I e II do art. 358 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro”.(g.n.)

Outrossim, apenas a título de informação, no **Estado de São Paulo**, o laudo médico pericial que atesta o Transtorno do Espectro Autista - TEA passou a ter prazo de validade indeterminado, com a entrada em vigor da **Lei Estadual nº 71.669, de 06 de abril de 2023**, que “Dispõe sobre o prazo de validade do laudo médico pericial que atesta o transtorno do espectro Autista – TEA”

Já no **Município de São Paulo**, o art. 60 da Lei nº 17.913, de 17 de fevereiro de 2023, estabeleceu prazo de validade indeterminado para laudos ou relatórios médicos circunstanciados que atestarem deficiência permanente com vistas ao cumprimento de requisito para a inscrição e acesso a programas, benefícios e serviços públicos municipais.

Registre-se, ainda, que sobre o tema tramitam diversas proposições no **Congresso Nacional**, entre elas os PLs nº 507/2023 e 3660/2021. E, também, na **Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo** tramita o PL nº 87/2022, que “Estabelece prazo de validade indeterminado para laudo médico pericial que ateste deficiências físicas, mentais, intelectuais ou sensoriais, de caráter irreversível ou incurável”.

3) Da Inconstitucionalidade da criação de Carteira de Identificação da pessoa com Síndrome de Down,

Cabe aqui mencionar que em 2018, esta parecerista ao se debruçar sobre o tema, quando analisou o **PL nº 210/2018**, que tratava da *instituição do cartão de identificação para pessoa com Transtorno do Espectro Autista*, opinou pela sua constitucionalidade. Tal proposição, após sua regular tramitação, foi convertida na **Lei Municipal nº 11.821, de 23 de outubro de 2018**, que “*Institui o cartão de identificação para pessoa com Transtorno do Espectro Autista residente no Município de Sorocaba e dá outras providências*”, a qual está em pleno vigor.

Ocorre que desde 2019, a jurisprudência do **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**, reiteradamente, tem declarado inconstitucionais as leis municipais, de autoria parlamentar, que instituíram algum tipo de carteira de





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

identificação, considerando a ocorrência de ingerência do legislativo na esfera privativa do Prefeito e violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva de administração.

Para melhor ilustrar, colacionamos aqui algumas Ementas dos julgados:

*“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”.** (g.n.) (TJSP; ADI 2102116-84.2022.8.26.0000; Relator (a): Ademir Benedito; Órgão Especial; Data do Julgamento: 28/09/2022; Data de Registro: 30/09/2022)*

*Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 10.037, de 9 de outubro de 2023, do Município de Jundiaí, que "Altera a Lei 9.033/2018, que prevê, em estabelecimento privado de saúde, atendimento prioritário na realização de exames médicos e laboratoriais que exijam jejum total, para prever **carteira de identificação para pessoa com fibromialgia**" - Alegação de afronta aos artigos 5º, 24, § 2º, 2 e 4, 47, II, XIV e XIX, "a", e 144, da Carta Estadual. - Não houve vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. - **Há, por outro lado, manifesta violação do princípio da separação dos poderes, porque a lei impõe obrigação específica à Administração Municipal, a de emitir carteira de identificação a pessoas com fibromialgia, e, com isso, disciplina, concretamente, o modo como ela deve agir no enfrentamento do tema, o que não se admite - Ofensa aos artigos 5º, caput, e 47, II e XIV, da Constituição do Estado. - Declaração de inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do artigo 1º da Lei nº 10.037, de 9 de outubro de 2023 - Supressão, na parte final do artigo 1º, § 1º, da Lei nº 9.033, de 12 de setembro de 2018, alterado pelo artigo 1º da lei impugnada, da expressão "a ser emitida pela Unidade de Gestão de Promoção da Saúde" - Precedentes do C. Órgão Especial - Pedido procedente em parte.** (TJSP; ADI 2016176-83.2024.8.26.0000; Relator (a): Sílvia Rocha; Órgão Especial; Data do Julgamento: 24/04/2024; Data de Registro: 25/04/2024)*

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal Lei nº 5.353/2018, que "institui a **CARTEIRA DE IDENTIFICAÇÃO DO AUTISTA (CIA)**, no âmbito do Município de Mauá". Lei de iniciativa parlamentar. Concretude do artigo 3º e da expressão "municipal" contida no artigo 6º. Dispositivos que fixam atribuições aos órgãos públicos. Inadmissibilidade. Ingerência na esfera privativa do Prefeito. Violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva de administração. Ofensa aos artigos 5º e 47, XIV, da Constituição Bandeirante, apenas nessa parte. Restante da norma que não*





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

padece do mesmo vício. Não ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Inexiste ofensa ao princípio da separação de poderes, no restante da lei, eis que em consonância com o Tema de Repercussão Geral nº 917. Causa de pedir aberta. Possibilidade de analisar a compatibilidade constitucional de dispositivos não impugnados na inicial e também de utilizar fundamentos não constantes na referida peça vestibular. Competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para dispor sobre "proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência" (CF, art. 24, XIV). Existência de leis na esfera federal que tratam do tema, nas quais não há omissão nem lacuna que autorizem a edição de norma municipal, seja a pretexto de atender a interesse local ou de suplementar a legislação Federal ou Estadual. Norma impugnada que, ademais, simplesmente copiou legislação já existente. Violação ao pacto federativo (artigo 144 da CE). Precedente deste C. Órgão Especial. Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas eventual inexecuibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Ação parcialmente procedente, nos termos do v. acórdão. (TJSP; ADI 2063458-93.2019.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Especial; Data do Julgamento: 28/08/2019; Data de Registro: 29/08/2019)

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 10.317, DE 18 DE JUNHO DE 2.020, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, QUE CRIA A CARTEIRA DE IDENTIFICAÇÃO DO AUTISTA - INICIATIVA PARLAMENTAR - VÍCIO DE CONSTITUCIONALIDADE – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA AFETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL PARA DISPOR SOBRE PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO, DIREÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – PODER LEGISLATIVO QUE POSSUI COMPETÊNCIA PARA ESTABELECE A POLÍTICA DE PROTEÇÃO A PESSOAS VULNERÁVEIS E/OU COM DEFICIÊNCIA – IMPOSSIBILIDADE, ENTRETANTO, DE DETERMINAÇÃO DA FORMA E PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA – LEI QUE A PRETEXTO DE PROMOVER REFERIDA PROTEÇÃO, DESBORDOU DOS LIMITES IMPOSTOS PELA CONSTITUIÇÃO, AVANÇANDO EM ATRIBUIÇÕES DO CHEFE DO EXECUTIVO -PROCEDÊNCIA DA AÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA (LEI Nº 10.317/2020, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ).
(TJSP; ADI 2013715-46.2021.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Especial; Data do Julgamento: 11/08/2021; Data de Registro: 13/08/2021)

Sendo assim, tendo em vista os inúmeros julgados do E. Tribunal de Justiça que sobre o tema apontam a violação ao **Princípio da Separação dos Poderes**, não há como deixar de evoluir nosso entendimento, passando agora a concluir que tal pretensão viola sim a Reserva da Administração.

No caso, há evidente usurpação da prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de deliberar a respeito da conveniência e oportunidade da





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

instituição ou não da **carteira de Identificação da pessoa com Síndrome de Down**, consoante atribuições assentadas ao art. 61, incisos II e VIII da **Lei Orgânica Municipal** c/c art. 47, incisos II, XIV e XIX "a" da **Constituição Estadual**, aplicáveis aos Municípios em razão do disposto no art. 144 do mesmo diploma legal, vejamos:

Lei Orgânica Municipal:

Art. 61. *Compete privativamente ao Prefeito:*

(...)

II- **exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;**

(...)

VIII – **dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei;" (g.n.)**

Constituição Estadual

"Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II - *exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

(...)

XIV - **praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo". (g.n.)**

(...)

XIX - *dispor, mediante decreto, sobre:*

a) **organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;**

Art. 144 - *Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição".*

4) Da Técnica Legislativa

No tocante à melhor **técnica legislativa e visando sanar a inconstitucionalidade apontada**, recomenda-se a apresentação de um Substitutivo, no qual apenas trate do laudo médico permanente, sendo imprescindível restringir a aplicação da norma à concessão de benefícios previstos na legislação do Município, bem como devem ser excluídas as disposições que tratem da **carteira de Identificação da Pessoa com Síndrome de Down**.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Ademais, o art. 2º deve ser suprimido, haja vista que, atualmente, não se utiliza mais o termo "pessoa com necessidades especiais.

Sabe-se que um dos motivos do termo "pessoa com necessidade especial" ter caído em desuso é por conta de indicar que a pessoa tinha, obrigatoriamente, uma necessidade especial, sendo que isso nem sempre se aplica a uma pessoa com deficiência e gera, inclusive, pré-conceitos inadequados.

Aliás, o termo Pessoa com Deficiência (PcD) foi definido pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito das Pessoas com Deficiência, sendo aprovado em 13 de dezembro de 2006 pela Assembleia Geral da ONU. Foi ratificado no Brasil, com equivalência de emenda constitucional, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e promulgado pelo Decreto nº 6.949/2009.

5) Conclusão

Pelo exposto, **a proposição** tal como se apresenta **padece de inconstitucionalidade e ilegalidade**, haja vista que implica em transgressão ao **Princípio da Independência e Harmonia entre os Poderes** (art. 5º da CE e art. 6º da LOMS), bem como viola a chamada **Reserva da Administração** (art. 61, incisos II e VIII da Lei Orgânica Municipal e art. 47, II, XIV e XIX da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 também da Carta Estadual)

Sorocaba, 07 de junho de 2024.

Roberta dos Santos Veiga
Procuradora Legislativa



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 350038003000310030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ROBERTA DOS SANTOS VEIGA** em **07/06/2024 14:46**

Checksum: **CEBEDCD63999DDDEDEA0087C8B0D9C53AC9498AFBE270E965BAC02CDE9A1BFD3**

