



# Câmara Municipal de Indaiatuba

Estado de São Paulo

## PROCESSO LEGISLATIVO

PROJETO DE LEI Nº 50/2024 - ANA MARIA DOS SANTOS - Reconhece a Fibromialgia como deficiência para todos os fins legais.

## TRAMITAÇÃO

Data da Ação	09/04/2024
Unidade de Origem	Procuradoria
Unidade de Destino	Assessor Jurídico da Presidência
Usuário de Destino	José Arnaldo Carotti
Status	Em Retorno

Indaiatuba, 09 de abril de 2024.

**Dimitri Souza Cardoso**  
Procurador





# **PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA**

**PALÁCIO VOTURA**

**Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700**

**CEP: 13.339-140 - Indaiatuba – SP**

## **PARECER Nº 031 / 2024**

**Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Indaiatuba**

**EMENTA:** Direito Constitucional. Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Reconhece a Fibromialgia como deficiência para todos os fins legais. Análise de juridicidade. Parecer pelo não recebimento.

### **RELATÓRIO**

1. Trata-se de Projeto de Lei, fruto de iniciativa parlamentar, que visa reconhecer a Fibromialgia como deficiência para todos os fins legais.
2. Eis o escopo da proposição.

### **FUNDAMENTAÇÃO**

3. **Em que pese o nobre escopo da propositura, verifico que o projeto em apreço padece de inconstitucionalidade.**
4. Isso porque, o conceito de pessoa com deficiência já restou definido pelo art. 2º da Lei Federal 13.146/2015, sendo defeso a legislação local ampliar a definição estatuída pela União, usurpando-lhe competência. De mais a mais, o Município carece de interesse local para o reconhecimento em questão. Nesse sentido, é o pronunciamento do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, cujo Acórdão encarto em anexo a este Parecer, vejamos:

VOTO Nº 34.673

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROCESSO Nº 2297126-32.2023.8.26.0000

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA





# PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700

CEP: 13.339-140 - Indaiatuba – SP

## PARECER Nº 031 / 2024

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CATANDUVA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 6.444, DE 04 DE OUTUBRO DE 2023 **EQUIPARAÇÃO, EM ÂMBITO MUNICIPAL, DOS PORTADORES DE FIBROMIALGIA E/OU ESCLEROSE MÚLTIPLA COMO PESSOAS COM DEFICIÊNCIA DE ACORDO COM A LEI BRASILEIRA DE INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA** EXTENSÃO A ESSAS PESSOAS DE BENEFÍCIOS PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL, INCLUSIVE COM ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO AUSÊNCIA OFENSA AO ART. 113 DO ADCT NORMA QUE DISPÕE SOBRE PRODUÇÃO E CONSUMO OFENSA AO PACTO FEDERATIVO USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL VIOLAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO CARACTERIZADA. 1. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (art. 113 ADCT). Norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes federativos. Parâmetro de controle concentrado de constitucionalidade (Tema nº 484 do STF). Ofensa ao art. 144 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal. 2. Vício de iniciativa por ofensa à iniciativa legislativa reservada exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 24, § 2º, da Constituição Estadual). Ao estabelecer que deverá ser realizada avaliação, nos termos do art. 2º, §1º, da Lei Federal nº 13.146/15, para averiguar a pertinência da inclusão na categoria de beneficiários de legislação municipal das pessoas portadoras de fibromialgia e/ou esclerose múltipla que a pleitearem, a lei municipal cria atribuições a serem exercidas por órgãos e agentes públicos municipais. Tema nº 917 do STF. Inconstitucionalidade formal verificada. 3. **Em matéria de proteção e integração social da pessoa com deficiência, aos Municípios cabe complementar a legislação federal e estadual “no que couber” (art. 30, II, CF). E o que lhes cabe, pelo princípio da preponderância, são os assuntos de interesse local. Lei que amplia o conceito de pessoa com deficiência, invadindo a competência legislativa da União para editar normas gerais sobre o**





# PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700

CEP: 13.339-140 - Indaiatuba – SP

## PARECER Nº 031 / 2024

**assunto (art. 24, XIV, § 1º, CF). Ação direta de inconstitucionalidade procedente.**

(...)

Da leitura do texto legal impugnado, todavia, e com todas as vênias, não exsurge qualquer interesse local prestigiado na norma. As regras gerais de proteção à pessoa com deficiência devem ser uniformes em todo o Território Nacional.

Por essa razão, ao ampliar o conceito de pessoa com deficiência em desacordo com as diretrizes traçadas pela legislação federal, a lei municipal usurpou competência legislativa federal. Como bem pontuou a douta Procuradoria Geral de Justiça, a definição “da forma de proteção e integração social das pessoas com deficiência é objeto da competência normativa geral da União, portanto imune à regulação local; é de relevância e interesse nacional, pois trata de medidas destinadas a conferir efetividade à Constituição Federal e à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Convenção de Nova York, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 09 de julho de 2008) e que não se situam, no caso em foco, no domínio municipal com preponderância, valendo obtemperar que a contenção de eficácia territorial a direitos conferidos pela legislação comunal, como consta da norma, é inoperante na medida em que a qualificação como pessoa com deficiência produz efeitos em outras esferas federadas. A norma impugnada, a despeito da nobre intenção em conferir maior proteção às pessoas com fibromialgia e esclerose múltipla, equipara-as àquelas portadoras de deficiência, conferindo-as os mesmos direitos e benefícios. O legislador municipal acabou por ampliar a definição do conceito de pessoa com deficiência, albergando todas aquelas portadoras de fibromialgia e esclerose múltipla, a despeito de se enquadrarem ou não na definição do art. 2º da lei federal, com o que invadiu a competência legislativa da União para dispor normas gerais de proteção à pessoa com deficiência” (fls. 66).

Por essas razões, julga-se procedente a ação direta para





# PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700

CEP: 13.339-140 - Indaiatuba – SP

## PARECER Nº 031 / 2024

reconhecer a inconstitucionalidade da Lei nº 6.444, de 04 de outubro de 2023, do Município de Catanduva, nos termos acima especificados.

DÉCIO NOTARANGELI Relator

## CONCLUSÃO

5. Por todo o exposto, verifica-se que **a proposição em análise padece de inconstitucionalidade**, motivo pelo qual se verifica a existência de óbice jurídico ao seu recebimento, nos termos do art. 127 do RI.

6. Não obstante, considerando que o juízo de recebimento competente exclusivamente à Presidência, caso o projeto seja recebido deverá ser determinada sua **inclusão para leitura** no expediente (art. 107 do RI) e, na sequência, encaminhá-lo à **Comissão de Justiça e Redação** (art. 58 do RI) para emissão de Parecer.

7. Estando apto a ser incluído na **Ordem do Dia**, o projeto deverá ser deliberado em **dois turnos de discussão** (art. 177, § 4º, do RI), salvo Regime de Urgência Especial, e sua **aprovação** demanda **o voto favorável da maioria simples** dos membros da Câmara Municipal, presentes a maioria absoluta dos vereadores (art. 189, § 1º, do RI).

8. Eis o Parecer, s.m.j.

Indaiatuba (SP), aos 9 de abril de 2024.

**DIMITRI SOUZA CARDOSO**  
Procurador





Registro: 2024.0000279977

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2297126-32.2023.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CATANDUVA.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, EVARISTO DOS SANTOS, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, MELO BUENO, GOMES VARJÃO E PAULO ALCIDES.

São Paulo, 3 de abril de 2024.

**DÉCIO NOTARANGELI**  
**RELATOR**  
**Assinatura Eletrônica**





**VOTO Nº 34.673**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**PROCESSO Nº 2297126-32.2023.8.26.0000**

**AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA**

**RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CATANDUVA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 6.444, DE 04 DE OUTUBRO DE 2023 – EQUIPARAÇÃO, EM ÂMBITO MUNICIPAL, DOS PORTADORES DE FIBROMIALGIA E/OU ESCLEROSE MÚLTIPLA COMO PESSOAS COM DEFICIÊNCIA DE ACORDO COM A LEI BRASILEIRA DE INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA – EXTENSÃO A ESSAS PESSOAS DE BENEFÍCIOS PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL, INCLUSIVE COM ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS – ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO – AUSÊNCIA – OFENSA AO ART. 113 DO ADCT – NORMA QUE DISPÕE SOBRE PRODUÇÃO E CONSUMO – OFENSA AO PACTO FEDERATIVO – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL – VIOLAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO CARACTERIZADA.

1. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (art. 113 ADCT). Norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes federativos. Parâmetro de controle concentrado de constitucionalidade (Tema nº 484 do STF). Ofensa ao art. 144 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal.

2. Vício de iniciativa por ofensa à iniciativa legislativa reservada exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 24, § 2º, da Constituição Estadual). Ao estabelecer que deverá ser realizada avaliação, nos termos do art. 2º, §1º, da Lei Federal nº 13.146/15, para averiguar a pertinência da inclusão na categoria de beneficiários de legislação municipal das pessoas portadoras de fibromialgia e/ou esclerose múltipla que a pleitearem, a lei municipal cria atribuições a serem exercidas por órgãos e agentes públicos municipais. Tema nº 917 do STF.

Inconstitucionalidade formal verificada.

3. Em matéria de proteção e integração social da pessoa com deficiência, aos Municípios cabe complementar a legislação federal e estadual “no que couber” (art. 30, II, CF). E o que lhes cabe, pelo princípio da preponderância, são os assuntos de interesse local. Lei que amplia o conceito de pessoa com deficiência, invadindo a competência





legislativa da União para editar normas gerais sobre o assunto (art. 24, XIV, § 1º, CF).  
Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Catanduva em face da Lei nº 6.444, de 04 de outubro de 2023, que reconhece, em âmbito municipal, os portadores de fibromialgia e/ou esclerose múltipla como pessoas com deficiência de acordo com a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência.

Sustenta o autor, em síntese, que a lei impugnada, de iniciativa parlamentar, apresenta vício de iniciativa, invade as competências do Poder Executivo, não foi precedida de estimativa de impacto orçamentário e financeiro e cria despesas sem respaldo na lei orçamentária. Nesses termos, a lei viola os arts. 5º (“São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”), 25 (“Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos”) e 47, II e XIV (“Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição ... exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual ... praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo”), todos da Constituição Estadual, além do art. 113 do ADCT (“A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”).

Deferido o pedido de liminar, sobrevieram informações da Câmara Municipal (fls. 46/52). A Procuradoria Geral do Estado não se manifestou (fls. 44) e a Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pela procedência da ação (fls. 58/67).

É o relatório.







É do seguinte teor a Lei nº 6.444, de 04 de outubro de 2023, do Município de Catanduva, de iniciativa parlamentar:

“Art. 1º A pessoa portadora de fibromialgia e/ou esclerose múltipla é considerada pessoa com deficiência em âmbito municipal, para todos os efeitos legais, nos termos do § 1º, do art. 2º da Lei Federal nº 13146, de 6 de julho de 2015, devendo ser incluída no rol, para possuir os mesmos direitos estabelecidos em outras leis e decretos municipais que garantam benefícios para a pessoa com deficiência.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.” (fls. 32).

Inicialmente, observe-se que, como cediço, o controle concentrado de constitucionalidade é realizado por meio de um processo objetivo, “cuja finalidade reside unicamente na defesa do texto constitucional. Por conseguinte, não existem partes interessadas com objetivos concretos, o que o faz singular em relação aos processos gerados pelas demais ações, de nítido colorido subjetivo”, razão pela qual “o Judiciário não pode ampliar o objeto da ação, mas não está adstrito à sua fundamentação” (Luiz Alberto David Araújo; Vidal Serrano Nunes Júnior. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2012. p. 76).

Portanto, o magistrado está restrito à análise dos atos normativos combatidos pelo autor da ação, mas sua apreciação não se limita aos dispositivos constitucionais por esse invocados.

Por essa razão, passo a analisar a validade da legislação ora contrariada também à luz do art. 24, § 2º, da Constituição Estadual e do art. 24, XIV e § 1º, da Constituição Federal, que não foram mencionados pelo autor da ação.





Deveras, a lei impugnada padece de vício formal de iniciativa por ofensa à iniciativa legislativa reservada exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 24, § 2º, da Constituição Estadual). Referida lei, ao estabelecer que deverá ser realizada avaliação, nos termos do art. 2º, §1º, da Lei Federal nº 13.146/15, para averiguar a pertinência da inclusão na categoria de beneficiários de legislação municipal das pessoas portadoras de fibromialgia e/ou esclerose múltipla que a pleitearem, cria atribuições a serem exercidas por órgãos e agentes públicos municipais.

A propósito, o Colendo STF no julgamento do Tema nº 917 firmou entendimento segundo o qual “não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesas para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”. A referência ao art. 61 CF deixa claro que a tese versa sobre a competência para deflagrar o processo legislativo.

E, aplicando-se *contrario sensu* o entendimento do Colendo STF, conclui-se que a lei impugnada, que trata da atribuição de órgãos públicos municipais que nem sequer identifica, usurpa a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Mas não é só.

Referida norma equipara, em âmbito municipal, a pessoa portadora de fibromialgia e/ou esclerose múltipla à pessoa com deficiência, a depender de avaliação realizada nos termos do § 1º do art. 2º da Lei Federal nº 13.146/15. O art. 1º da lei municipal determina a inclusão dessa categoria de pessoas no rol dos contemplados por benefícios destinados às pessoas com deficiência,





instituídos por outras leis e decretos municipais.

Como consequência, pessoas portadoras de fibromialgia e/ou esclerose múltipla serão contempladas, dentre outros benefícios, com isenções tributárias em âmbito municipal.

A renúncia de receita que decorrerá da aplicação da lei impugnada, porém, não foi precedida de impacto orçamentário e financeiro, como determina o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, segundo o qual “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. O dispositivo, incluído pela Emenda Constitucional nº 95/16, constitucionalizou a exigência feita pelos artigos 14 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000 conferindo *status* diferenciado e elevado à questão da responsabilidade na gestão fiscal.

Conquanto não tenha sido reproduzido pela Constituição Bandeirante, até porque resultante de emenda constitucional editada nos últimos cinco anos, o dispositivo se presta ao controle concentrado de constitucionalidade de norma municipal, nos termos da tese firmada no julgamento do Tema nº 484 do STF: “Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados”.

E, “como se sabe, as normas do texto constitucional, seja de seu corpo definitivo ou de seu corpo transitório, alusivas a regras de processo legislativo, são normas de reprodução obrigatória por parte dos Estados-Membros. Nesse sentido: ADI 6337, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 24/8/2020, DJe de 22/10/2020; ADI 6308-MC-Ref. Min. ROBERTO BARROSO, Direta de Inconstitucionalidade nº 2297126-32.2023.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 34.673 6





Tribunal Pleno, julgado em 29/6/2020; ADI 2867, Rel. Min. CELSO DEMELLO, Tribunal Pleno, julgado em 3/12/2003, DJ de 9/2/2007; entre outros julgados" (STF – ADI 6080 AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 17/02/21).

Muito embora já tenha decidido pela inaplicabilidade da regra aos Municípios, este E. Órgão Especial recentemente reviu seu posicionamento à luz dos julgados do Colendo STF que estendem a exigência a todos os entes federativos. Nesse sentido: ADI nº 6.074 e nº 6.102, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, j. 21/12/20; ADI nº 6.118, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, j. 28/06/21; ADI nº 5.816, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 05/11/19. A propósito, eis como redigida e ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2086325-46.2020.8.26.0000, julgada em 29 de setembro de 2021, de relatoria do eminente Desembargador Francisco Casconi:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 12.058, DE 28 DE AGOSTO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA/SP, QUE 'DISPÕE SOBRE INCENTIVOS E BENEFÍCIOS FISCAIS PARA MELHORIAS NOS BAIROS E LOGRADOUROS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' – CONCESSÃO DE INCENTIVO FISCAL CONSISTENTE NO ABATIMENTO DO IPTU DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS QUE APOIEM (MEDIANTE DOAÇÃO OU PATROCÍNIO) PROJETOS DE MELHORIA NOS BAIROS E LOGRADOUROS PÚBLICOS, A SEREM PROMOVIDOS POR ASSOCIAÇÕES DE MORADORES LOCAIS, LIMITANDO A DEDUÇÃO A 10% (DEZ POR CENTO) DO VALOR DEVIDO – INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – VIABILIDADE – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO PARA EDIÇÃO DE NORMA TRIBUTÁRIA – PRECEDENTES DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TEMA Nº 682) – ARTIGO 6º, TODAVIA, QUE POR ESTABELECE OBRIGAÇÕES AO EXECUTIVO LOCAL (CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARA APRECIÇÃO DOS PROJETOS), VIOLA A RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO (ARTIGO 47, INCISOS II E XIV, DA CE), MALFERINDO CONSEQUENTEMENTE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – MÁCULA TAMBÉM VERIFICADA NO ARTIGO 8º, POR SER INVIÁVEL A INSTITUIÇÃO DE PRAZO PARA O EXECUTIVO REGULAMENTAR A NORMA – OFENSA AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL (ARTIGO 163, §6º, DA CE) NÃO CARACTERIZADA – LEI QUE ESTABELECE OS ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO FISCAL – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO (OU NÃO VINCULAÇÃO) TRIBUTÁRIA (ARTIGO 176, INCISO IV, DA CE) RECONHECIDA – INSTITUIÇÃO DE INCENTIVO QUE ENSEJOU VINCULAÇÃO





DE PARCELA DA ARRECADAÇÃO DO IPTU PELO MUNICÍPIO, FORA DAS EXCEÇÕES CONSTITUCIONALMENTE PERMITIDAS – EXAME DE CONFORMIDADE AO ARTIGO 113 DO ADCT – POSSIBILIDADE, À LUZ DO PRINCÍPIO DA 'CAUSA PETENDI' ABERTA – DISPOSITIVO QUE EXIGE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO EM PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE CRIEM RENÚNCIA DE RECEITA – POSICIONAMENTO DO C. ÓRGÃO ESPECIAL QUE TEM AFASTADO SUA INCIDÊNCIA AOS MUNICÍPIOS – RECENTES JULGADOS DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, TODAVIA, REAFIRMANDO SUA PARAMETRICIDADE A TODOS OS ENTES FEDERADOS QUANTO AO PROCESSO DE PRODUÇÃO NORMATIVA, A JUSTIFICAR ACOLHIMENTO DA TESE – PRETENSÃO INICIAL PROCEDENTE”.

No caso *sub judice* não consta que o projeto de lei que deu origem à lei municipal questionada tenha sido instruído com o necessário estudo técnico de impacto orçamentário, o que constitui vício formal insanável.

Finalmente, verifica-se também vício de inconstitucionalidade material em razão da incompatibilidade da lei impugnada com o art. 24 (“Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre”), XIV (“proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência”) e § 1º (“No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.”), da Constituição Federal, aplicável aos Municípios por força do art. 1º (“O Estado de São Paulo, integrante da República Federativa do Brasil, exerce as competências que não lhe são vedadas pela Constituição Federal”) e 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”) da Constituição Estadual.

Conquanto não tenha sido reproduzido pela Constituição Bandeirante, o art. 24 da CF se presta ao controle concentrado de constitucionalidade de norma municipal, nos termos do artigo 144 da Constituição Estadual, e da tese firmada no julgamento do Tema nº 484 do STF: “Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de





normas de reprodução obrigatória pelos Estados".

E, "como se sabe, as normas do texto constitucional, seja de seu corpo definitivo ou de seu corpo transitório, alusivas a regras de processo legislativo, são normas de reprodução obrigatória por parte dos Estados-Membros. Nesse sentido: ADI 6337, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 24/8/2020, DJe de 22/10/2020; ADI 6308-MC-Ref. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 29/6/2020; ADI 2867, Rel. Min. CELSO DEMELLO, Tribunal Pleno, julgado em 3/12/2003, DJ de 9/2/2007; entre outros julgados" (STF – ADI 6080 AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 17/02/21).

Quanto à questão de fundo, pede-se vênua para transcrever a precisa lição de HELY LOPES MEIRELLES:

*"A Constituição vigente, como as anteriores, desde a proclamação da República, adotou o sistema de competências ou poderes reservados ou enumerados para a União e para os Municípios, ficando os remanescentes para os Estados. Esse sistema está consubstanciado no § 1º do artigo 25, que dispõe: 'São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição'.*

*Poderes reservados são os enumerados na Constituição como pertencentes à União ou aos Municípios, e também os que estão ínsitos naquelas e nos princípios constitucionais adotados. Daí a existência de poderes explícitos e de poderes implícitos, constituindo as denominadas reservas da Constituição.*

*Poderes explícitos são aqueles que estão literalmente expressos no texto constitucional, como os dos arts. 21 e 22, para a União, e os do art. 30, para os Municípios. Poderes implícitos são os que resultam como consequência lógica e necessária de um poder explícito, ou dos princípios adotados pela Constituição. Exemplo da primeira hipótese: do poder explícito de instituir um tributo resulta o poder implícito de arrecadá-lo. Exemplo da segunda hipótese: do princípio federativo resulta para a União o poder de dividir o território nacional em Estados autônomos.*

*Como se vê, a teoria dos poderes implícitos está constitucionalmente consagrada no nosso regime, como norma interpretativa de observância obrigatória na partilha da competência entre União, os Estados-membros, e os Municípios (...).*





*Entre nós, portanto, remanescem para os estados-membros todos os poderes que não estão reservados expressa, implícita ou explicitamente à União e aos municípios. Por isso se diz – e com inteiro acerto – que a competência do Estado-membro é residual, por recolher os poderes e atribuições que restam da reserva da União e dos Municípios.*

*(...)*

*Firmado o princípio de que a nossa Constituição Federal estabeleceu três esferas de competência e não deixou para os Municípios poderes remanescentes, com aos Estados-membros, segue-se que as Comunas só têm poderes enumerados e mais os que defluírem destes, de maneira implícita, à semelhança do que ocorre com a União.*

*O eminente publicista Victor Nunes Leal enunciou e esquematizou quatro regras que muito facilitam o deslinde da matéria, e que nos permitimos adotar e transcrever como síntese dos princípios constitucionais que asseguram e delimitam a autonomia municipal e o âmbito de sua ação.*

*(...)*

*A primeira regra esclarece que a competência municipal expressa e exclusiva – como, por exemplo, a organização dos serviços públicos locais (CF, art. 30, V) – afasta qualquer outra competência sobre o assunto, seja ela federal ou estadual. A manifestação expressa e privativa da competência do Município repele a de qualquer outra entidade estatal, poder, órgão ou autarquia. Qualquer ingerência estranha na competência municipal será inconstitucional e afastável pela via judicial.*

*A segunda regra objetiva a competência implícita do Município, sobre a qual prevalecem a competência estadual expressa e também a competência federal expressa ou implícita.*

*A terceira regra estabelece, em conexão com a anterior, que com relação aos poderes remanescentes do Estado prevalece sempre a competência implícita e explícita do Município. Isso porque a Constituição Federal declara, em seu art. 25, § 1º, que aos Estados se reservam todas as competências que não lhe sejam vedadas. Ora, os poderes que a constituição confere aos Municípios, de modo implícito ou explícito, estão vedadas ao Estado. Logo, a competência remanescente do Estado cede diante da do Município.*

*A quarta e última regra dirige-se aos poderes concorrentes, em que as três esferas – federal, estadual e municipal, disputam a mesma competência. Neste caso, e somente neste, prevalece o princípio da primazia da União sobre os Estados, e do Estado sobre o Município, com decorrência lógica de que os interesses nacionais devem prevalecer sobre os locais” (Direito Municipal Brasileiro, 16ª edição, pp. 133/136).*

Como visto, compete à União estabelecer as normas gerais sobre o tema, que poderão ser suplementadas pelos Estados (art. 24,

Direta de Inconstitucionalidade nº 2297126-32.2023.8.26.0000 - São Paulo - VOTO Nº 34.673 10





§§ 1º e 2º, CF). Na ausência de lei federal dispendo sobre as normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena “para atender a suas peculiaridades” (art. 24, § 3º, CF).

No exercício de sua competência e na esteira da Convenção da ONU sobre Pessoas com Deficiência, que havia sido aprovada pelo Congresso Nacional sob a redação da Emenda Constitucional nº 45/2004, razão pela qual o tratado internacional tem natureza de norma constitucional, a União editou em 2015 o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei Federal nº 13.146/15), visando à sua inclusão social e cidadania e que assim dispõe:

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:

- 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.

§ 2º O Poder Executivo criará instrumentos para avaliação.

Portanto, a União exerceu sua competência legislativa, traçando norma geral quanto à definição de quem são os sujeitos dos direitos previstos na legislação de proteção e integração social das pessoas com deficiência.

Na sistemática constitucional, cabe aos Municípios







apenas complementar a legislação federal e estadual “no que couber” (art. 30, II, CF). E o que lhes cabe, pelo princípio da preponderância (ou predominância), são os assuntos de interesse local.

“Interesse local”, ensina HELY LOPES MEIRELLES, “não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe aos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União” (ob. cit., p. 111).

Da leitura do texto legal impugnado, todavia, e com todas as vênias, não exsurge qualquer interesse local prestigiado na norma. As regras gerais de proteção à pessoa com deficiência devem ser uniformes em todo o Território Nacional

Por essa razão, ao ampliar o conceito de pessoa com deficiência em desacordo com as diretrizes traçadas pela legislação federal, a lei municipal usurpou competência legislativa federal. Como bem pontuou a douta Procuradoria Geral de Justiça, a definição “da forma de proteção e integração social das pessoas com deficiência é objeto da competência normativa geral da União, portanto imune à regulação local; é de relevância e interesse nacional, pois trata de medidas destinadas a conferir efetividade à Constituição Federal e à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Convenção de Nova York,





aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 09 de julho de 2008) e que não se situam, no caso em foco, no domínio municipal com preponderância, valendo obterem que a contenção de eficácia territorial a direitos conferidos pela legislação comunal, como consta da norma, é inoperante na medida em que a qualificação como pessoa com deficiência produz efeitos em outras esferas federadas. A norma impugnada, a despeito da nobre intenção em conferir maior proteção às pessoas com fibromialgia e esclerose múltipla, equipara-as àquelas portadoras de deficiência, conferindo-as os mesmos direitos e benefícios. O legislador municipal acabou por ampliar a definição do conceito de pessoa com deficiência, albergando todas aquelas portadoras de fibromialgia e esclerose múltipla, a despeito de se enquadrarem ou não na definição do art. 2º da lei federal, com o que invadiu a competência legislativa da União para dispor normas gerais de proteção à pessoa com deficiência” (fls. 66).

Por essas razões, julga-se procedente a ação direta para reconhecer a inconstitucionalidade da Lei nº 6.444, de 04 de outubro de 2023, do Município de Catanduva, nos termos acima especificados.

DÉCIO NOTARANGELI  
Relator

