



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

**PROCESSO:** SFP-EXP-2022/145869

**INTERESSADO:** DEPARTAMENTO DE PERÍCIAS MÉDICAS DO ESTADO - DPME

**PARECER:** PA n.º 63/2022

**EMENTA:** DEFICIENTE. Pessoa com deficiência. CONCURSO PÚBLICO. Leis estaduais n.ºs 14.481/2011, 16.769/2018 e 16.779/2018 que estabelecem, respectivamente, a visão monocular, a audição unilateral e a doença renal crônica como deficiências para fins de ingresso no serviço público estadual, nos termos do artigo 37, inciso VIII, da Constituição Federal. Competência legislativa concorrente para a “proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência”, como reza o artigo 24, inciso XIV, da CF/88. Edição da Lei federal 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)”, que deve ser considerada norma geral, segundo o §1º do artigo 24 da Carta Política. INCONSTITUCIONALIDADE. Leis estaduais n.ºs 16.769 e 16.779, ambas de 2018, são inconstitucionais, por terem invadido a competência da União. Presunção juris et de jure de deficiência (audição unilateral e doença renal crônica) que não pode ser ignorada pelo Departamento de Perícias Médicas do Estado. Necessidade de cumprimento das leis estaduais até que haja provimento jurisdicional em sentido contrário. Proposta de ajuizamento de ADI com tal desiderato. Precedentes: Pareceres PA n.ºs 23/2010 e 201/2010.

DIÁRIO MINGAOLDISCREPESINATCISOCODIBREPLAZA

Este documento foi assinado digitalmente por ADALBERTO ROBERT ALVES

Parecer PA n.º 63/2022

Página 1 de 24

Documento assinado digitalmente. Verificação em: <http://pgedoc.pge.sp.gov.br/docflow/digitalSignChecker.jsf>. Utilize o código: AZK5-5783C

G368-AZDW

Página 1 de 24



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

1. Cuidam os autos, presentemente, das questões postas na manifestação do Departamento de Perícias Médicas do Estado, que aponta estar obrigado a realizar as avaliações previstas no artigo 3º<sup>1</sup> da Lei Complementar estadual nº 683<sup>2</sup>, de 18 de setembro de 1992, observando o regramento estabelecido no artigo 2º, §1º<sup>3</sup>, da Lei federal nº 13.146<sup>4</sup>, de 6 de julho de 2015, e utilizando o IFBrM (Índice de Funcionalidade Brasileiro Modificado).

2. Foi dito que:

“Ao realizar as avaliações os médicos observaram que em algumas situações em que a Lei Estadual (Lei 14481/11, 16769/18, 16779/18) estabelece que determinadas patologias são classificadas como deficiência, quando aplicado o IFBrM a conclusão é de que o candidato não se enquadra como pessoa com deficiência nos termos da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência.” (fl. 160).

3. Daí por que propõe o envio dos autos à Procuradoria do Estado, “para que nos esclareça se diante da edição da Lei nº 13.146/2015, o resultado da avaliação biopsicossocial se sobrepõe ao estabelecido pelas leis estaduais” (fl. 160).

<sup>1</sup> “Artigo 3º - No prazo de 5 (cinco) dias contados da publicação das listas de classificação, os portadores de deficiência aprovados deverão submeter-se à perícia médica, para verificação da compatibilidade de sua deficiência com o exercício das atribuições do cargo ou emprego.”

<sup>2</sup> Que “Dispõe sobre reserva, nos concursos públicos, de percentual de cargos e empregos para portadores de deficiência e dá providências correlatas” e foi alterada pela Lei Complementar estadual nº 932/2002.

<sup>3</sup> “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.”

<sup>4</sup> Que “Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).”.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

4. A Unidade Central de Recursos Humanos, via Informação UCRH nº 512/2022, aponta que “as normas estaduais são taxativas quanto à classificação de deficiência, bastando que a pessoa comprove ser portador ou ser diagnosticado com visão monocular, audição unilateral ou doença renal crônica, para que seja considerado ‘pessoa com deficiência’, enquanto a legislação federal impõe a realização de avaliação biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar que considerará todos os itens constantes dos incisos I a IV do § 1º da Lei nº 13.146/2015, prevalecendo, de acordo com o entendimento da Diretora do Departamento de Perícias Médicas do Estado a aplicação do Instrumento de Funcionalidade Brasileiro Modificado – IFBrM.” (fls. 167/169).

5. No âmbito da Consultoria Jurídica da Secretaria de Governo foi lançado o Parecer CJ/SG nº 223/2022<sup>5</sup>, com a seguinte ementa:

“PERÍCIA. Perícia médica para verificação da compatibilidade da deficiência de candidatos aprovados em concursos públicos estaduais com o exercício das atribuições do cargo ou emprego, nos termos da Lei Complementar nº 683, de 18 de setembro de 1992. Competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência. Constituição Federal, artigo 24, XIV. Normas gerais editadas pela União sobre a definição de deficiência, bem como acerca da forma e critérios de sua avaliação, quando necessária. Lei federal nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Necessidade de observância das normas gerais por todos os entes federados. Precedentes: Pareceres PA nºs 23/2010 e 210/2010. Considerações acerca da legislação estadual que disciplina a matéria. Proposta de oitiva da Procuradoria Administrativa.”

6. Ao final, o opinativo apresentou as seguintes conclusões:

“29. Feitas tais considerações, concluo:

(i) nos termos do artigo 24, XIV, da Constituição Federal, compete concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre *‘proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência’*;

---

<sup>5</sup> Subscrito pela Dr<sup>a</sup>. MARIA DE LOURDES D’ARCE PINHEIRO (fls. 174/192).



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

(ii) no exercício da competência concorrente, cabe à União fixar normas gerais, assegurada a competência suplementar dos Estados, que podem, ainda, exercer a competência legislativa plena para atender suas peculiaridades, na hipótese de inexistência de lei federal sobre normas gerais;

(iii) tendo em vista que ostentam caráter de norma geral, devem ser observadas pelo Estado de São Paulo as disposições da Lei federal nº 13.146/2015 acerca do conceito de deficiência (artigo 2º, *caput*) e da forma e critérios de avaliação da deficiência (artigo 2º, § 1º), bem como as normas regulamentadoras expedidas pela União amparada no § 2º do artigo 2º do Estatuto da Pessoa com Deficiência;

(iv) no âmbito estadual, aplica-se a avaliação biopsicossocial, prevista no § 1º do artigo 2º da Lei federal nº 13.146/2015, nos termos do Decreto federal nº 10.654/2021, que regulamenta a Lei federal nº 14.126/2015, a qual, à semelhança da Lei nº 14.481/2011, classifica a visão monocular como '*deficiência sensorial, do tipo visual, para todos os efeitos legais*';

(v) com relação às situações tratadas pelas Leis nº 16.769/2018 e 16.779/2018, incidem, igualmente, os §§ 1º e 2º do artigo 2º da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, em atenção ao princípio da isonomia, a impor que se confira tratamento igualitário aos concursandos portadores de deficiência e equiparados, e, ainda, levando-se em conta que ambos os diplomas legais tratam de hipóteses em que é necessária a avaliação da deficiência, tal como estipulado no artigo 3º da Lei Complementar nº 983/1992." (fls. 190/191)

7. Quando de sua aprovação (fl. 194), a Chefia da AJG propôs a oitiva desta Especializada, o que ensejou o encaminhamento dos autos para cá (fl. 196).

### É o relatório necessário.

8. Em cumprimento ao disposto no artigo 37<sup>6</sup>, inciso VIII, da Constituição Federal, e valendo-se da autonomia que lhe foi conferida pelo artigo 25<sup>7</sup> da Carta, o Estado de São Paulo editou a Lei Complementar estadual nº 683<sup>8</sup>, de 18 de setembro de 1992, cujo artigo 1º estabelece:

<sup>6</sup> "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...  
VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;"

<sup>7</sup> "Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição."



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

**“Artigo 1º - O provimento de cargos e empregos públicos, nos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional, obedecido o princípio do concurso público de provas ou de provas e títulos, far-se-á com reserva do percentual de até 5% (cinco por cento) para pessoas portadoras de deficiência.” (destaqui)**

### 9. Segundo Maria Sylvia Di Pietro:

“Os procedimentos relativos à reserva de vagas para os portadores de deficiência foram disciplinados pelo Decreto nº 9.508, de 24-9-18, alterado pelo Decreto nº 9.546, de 30-10-18, só aplicáveis à esfera federal. **Cada Estado, o Distrito Federal e cada Município tem competência própria para disciplinar a matéria. Essa competência deve necessariamente ser exercida para garantir o cumprimento do artigo 37, VIII, da Constituição e da Lei nº 13.146, de 6-7-2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).**”<sup>9</sup> (destaqui)

10. A título exemplificativo, e diferentemente do Estado de São Paulo, o Estado de Mato Grosso fixou o percentual de 10% de vagas destinadas às pessoas com deficiência, assim agindo, repito, no exercício de sua autonomia administrativa:

“Como se vê, em que pese a disposição da norma federal, fato é que o Estado de Mato Grosso editou lei específica (...) na qual há determinação de que haja o arredondamento para cima do número de vagas destinadas aos deficientes apenas se o número fracionado for superior a 0,7 (sete décimos), o que não se evidencia no caso, não havendo qualquer lacuna na norma sobre o tema em questão. Com efeito, a Constituição Federal assegura aos portadores de deficiência o direito de participar de concurso público, nos termos em que dispuser a lei.

**No âmbito federal, como já visto, a matéria foi tratada na Lei nº 7.853/89, regulamentada pelo Decreto nº 3.298/99, tendo este estipulado o mínimo de 5% das vagas aos portadores de necessidades especiais, permitindo o arredondamento para o primeiro número inteiro subsequente caso o percentual seja fracionado.**

Por sua vez, o Estado de Mato Grosso fixou como mínimo o percentual de 10% (dez por cento), ou seja, mais do que o previsto no diploma federal, no

<sup>8</sup> Que “Dispõe sobre reserva, nos concursos públicos, de percentual de cargos e empregos para portadores de deficiência e dá providências correlatas.” e foi regulamentada pelo Decreto estadual nº 59.591, de 14 de outubro de 2013.

Posteriormente, a LC foi alterada pela Lei Complementar estadual nº 932, de 08.11.2022.

<sup>9</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Forense. Edição do Kindle, p. 700.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

entanto, autorizou o arredondamento para cima apenas se o número fracionado for superior a 0,7 (sete décimos). Frente a esse cenário, tenho que a legislação estadual longe de ferir o espírito da Constituição e da lei federal, bem atendeu à finalidade da reserva de vaga que é possibilitar o acesso aos cargos públicos às pessoas portadoras de necessidades especiais, inserindo-as no mercado de trabalho, assim como fornecer ao Poder Público mão-de-obra qualificada' (RMS nº 24.472, Segunda Turma. Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura. Julg. 22.3.2011. DJe, 11 abr. 2011)."<sup>10</sup> (destaquei)

11. Ou seja, o percentual destinado à pessoa com deficiência, o momento em que ela será aferida, prazos a serem observados etc são questões, todas elas, afetas à autonomia conferida pela Carta Política aos entes federados.

12. O mesmo não se dá em relação à caracterização ou definição da pessoa com deficiência, questão que extrapola os limites de Estados-Membros e do Distrito Federal, merecendo tratamento uniforme em todo o território nacional.

13. Seria um disparate uma pessoa ser considerada deficiente em Queluz - SP e, transitando 29 quilômetros<sup>11</sup>, não padecer da mesma limitação em Itatiaia - RJ. Imaginemos que essa mesma pessoa preste concurso público para ministrar aulas em escolas dessas duas municipalidades, sendo que a legislação de um Estado a considere portadora de deficiência e o outro não. Em um certame ela integraria a lista geral, ao passo que em outro estaria presente na lista destinada às pessoas com deficiências.

14. Avançando na análise das dúvidas postas, há um plexo de leis federais dispondo sobre vários aspectos relacionados às pessoas com deficiência, destacando-se: Leis federais nºs 7.835<sup>12</sup>, de 24 de outubro de 1989, 8.989<sup>13</sup>, de

<sup>10</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. Editora Fórum. Edição do Kindle.

<sup>11</sup> É a distância aproximada entre o último município do Estado de São Paulo (Queluz) e o primeiro do Estado do Rio de Janeiro (Itatiaia).

<sup>12</sup> Que "Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

24 de fevereiro de 1995, 10.048<sup>14</sup>, de 8 de novembro de 2000, 10.098<sup>15</sup>, de 19 de dezembro de 2000, e, é claro, 13.146<sup>16</sup>, de 6 de julho de 2015.

15. Também nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 24 estabelece:

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

...

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

...

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

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

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

---

jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências.”

As disposições do Decreto federal nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, que “Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências.”, também têm sido utilizadas para identificação de pessoa com deficiência:

“A Lei nº 7.853, de 24.10.1999, dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência e sua integração social, além de enunciar, como fundamentais, os princípios da igualdade de tratamento e oportunidade, justiça social, respeito à dignidade humana e outros de caráter social. Regulamentando essa lei, foi editado o Decreto no 3.298, de 20.12.1999, que estabelece a política nacional para a integração da pessoa portadora de deficiência, nele sendo definidas e classificadas as deficiências, bem como previstas as normas de acesso ao trabalho, destacando-se entre elas a que exige o preenchimento de dois a cinco por cento dos cargos por portadores de deficiência.”

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Atlas. Edição do Kindle, p. 1228.

<sup>13</sup> Que “Dispõe sobre a Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, na aquisição de automóveis para utilização no transporte autônomo de passageiros, bem como por pessoas portadoras de deficiência física, e dá outras providências.”.

<sup>14</sup> Que “Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências.”.

<sup>15</sup> Que “Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências”.

<sup>16</sup> Que “Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência) e dá outras providências.”.

Parecer PA nº 63/2022

Página 7 de 24

Documento assinado digitalmente. Verificação em: <http://pgedoc.pge.sp.gov.br/docflow/digital/SignChecker.jsf>. Utilize o código: AZK5-9783C-368-AZDW

Página 7 de 24



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

16. É a denominada competência legislativa concorrente, assim abordada pela doutrina:

### “10.5. Competência legislativa concorrente

A Constituição Federal prevê, além de competências privativas, um **condomínio legislativo**, de que resultarão **normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estados-membros**. O art. 24 da Lei Maior enumera as matérias submetidas a essa competência concorrente, incluindo uma boa variedade de matérias, como o direito tributário e financeiro, previdenciário e urbanístico, conservação da natureza e proteção do meio ambiente, educação, **proteção e integração social da pessoa portadora de deficiência**, proteção à infância e à juventude, do patrimônio histórico, artístico, turístico e paisagístico, assistência jurídica, defensoria pública etc.

A divisão de tarefas está contemplada nos parágrafos do art. 24, de onde se extrai **que cabe à União editar normas gerais** – i. é, normas não exaustivas, leis-quadro, princípios amplos, que traçam um plano, sem descer a pormenores. **Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24, § 2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas**. Não há falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente.

Na falta completa da lei com normas gerais, o Estado pode legislar amplamente, suprimindo a inexistência do diploma federal. Se a União vier a editar a norma geral faltante, fica suspensa a eficácia da lei estadual, no que contrariar o alvitre federal. Opera-se, então, um bloqueio de competência, uma vez que o Estado não mais poderá legislar sobre normas gerais, como lhe era dado até ali. Caberá ao Estado, depois disso, **minudenciar a legislação expedida pelo Congresso Nacional**. Haverá de ser analisado como a lei federal tratou do tema, para, em seguida, apurar-se a compatibilidade da norma das demais esferas da Federação com o regramento geral expedido pela União. A lei estadual, que, a pretexto de minudenciar ou de suplementar lei federal, venha a perturbar, no âmbito local, o sistema que a União quis uniforme em todo o país, é inválida, por inconciliável com o modelo constitucional de competência legislativa concorrente.

No campo da competência concorrente, pode-se dizer que **o propósito de entregar à União a responsabilidade por editar normas gerais se liga à necessidade de nacionalizar o essencial, de tratar uniformemente o que extravasa o interesse local**. Ganha importância como critério aferidor de legitimidade da lei o fator da predominância do interesse em questão. Claro está que, se a lei federal sofre de inconstitucionalidade material, não se poderá afirmar que a lei estadual que dispõe sobre o assunto de outro modo é inválida, uma vez que a hipótese corresponderá a caso de inexistência de regramento geral da União sobre o tema, abrindo espaço para a legislação supletiva dos Estados-membros.”<sup>17</sup> (destaqui)

<sup>17</sup> MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gonet. Curso de Direito Constitucional – Série IDP. Editora Saraiva. Edição do Kindle.





## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

normativo apto e adequado para definir quais pessoas devem ser consideradas portadoras de deficiência (atualmente creio que o termo mais correto seja “com deficiência”<sup>21</sup>), de modo a lhes conferir tratamento igualitário – ou seja, isonômico – em todo o território nacional e em todas as situações da vida.

19. Assim, na seara da legislação concernente à “proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência” e tomando-se o marco temporal da edição da Lei federal nº 13.146, qual seja, **06 de julho de 2015**, temos:

- a) Leis de outros entes federados **anteriores** à data supracitada: nos termos do art. 24, §4º, da CF, a superveniência de lei federal sobre normas gerais **suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário**;
- b) Leis de outros entes federados **posteriores** à referida data, mas que apenas tratem de suas **peculiaridades regionais**: nos termos do art. 24, §3º, da CF, **são constitucionais**; e
- c) Leis de outros entes federados **posteriores** à data em tela e que não apenas suplementam a lei federal (que instituiu normas gerais): **são inconstitucionais**.

20. Nesse sentido, esclarece Tércio Sampaio Ferraz Júnior:

“7. Pelo art. 24, a repartição vertical é não-cumulativa, determinando-se previamente que a União ‘limitar-se-á’ a legislar sobre normas gerais quanto às matérias que enumera. É cumulativa no caso do §4º que determina a prevalência de norma geral da União, superveniente a norma geral contida em lei estadual.

...

Assim, do ângulo teleológico, **a distinção há de se reportar ao interesse prevalectente na organização federativa**. A federação brasileira, já pelo

a União - além de legislar em seu próprio nome, originando normas intransitivas, que podem ser ditas unionais - também legisla em nome do Estado Federal, produzindo normas transitivas ditas federativas, como também legisla em nome do Estado Nacional, gerando normas transitivas ditas nacionais. Todas essas espécies compõem um gênero comum: são normas federais, como de hábito são chamadas, no linguajar corrente, todas as normas editadas pela União federal por contraposição às estaduais, editadas pelos Estados federados, e às municipais, editadas pelos Municípios.”

BARROS, Sérgio Resende. Lei nº 8.666: lei federativa. In. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: 197:74-80, jul./set. 1994, p. 78.

<sup>21</sup> Vide as diferentes terminologias utilizadas nas Leis federais nºs 7.853/1989 e 13.146/2015.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

disposto no caput do art. 1º, já pela ênfase na solidariedade, na redução das desigualdades regionais, na garantia de um desenvolvimento nacional (art. 3º) aponta muito mais para um federalismo do tipo cooperativo, que exige a colaboração dos entes federativos e confere, correspondentemente, menor importância à separação e independência recíproca entre eles. ...

9. Ora, o federalismo cooperativo vê na necessidade de uniformização de certos interesses um ponto básico da colaboração. Assim, **toda matéria que extravase o interesse circunscrito de uma unidade** (estadual, em face da União; municipal, em face do Estado) **ou porque é comum** (todos têm o mesmo interesse) **ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria de norma geral.**

...

11. Diferente, a nosso ver, é a situação do §2º, em que, inobstante a competência privativa da União e até supondo-a exercida (não há, pois, inexistência ou lacuna de normas gerais), garante aos Estados a chamada competência suplementar. Esta competência, aliás, também conferida aos Municípios (art. 30, II), que, no entanto, não participam da competência concorrente. Que significa, então, o constituinte com esta competência?

12. A competência suplementar não se confunde com o exercício da competência plena 'para atender a suas necessidades' conforme consta do §2º, que é competência para editar normas gerais em caso de lacuna (inexistência) na legislação federal. Não se trata, pois, de competência para editar normas gerais eventualmente concorrentes. ...Isto nos leva a concluir que a competência suplementar não é para a edição de legislação concorrente, mas para a edição de legislação decorrente, que é uma legislação de regulamentação, portanto de normas gerais que regulam situações já configuradas na legislação federal e às quais não se aplica o disposto no §4º (ineficácia por superveniência de legislação federal), posto que com elas não concorrem (se concorrem, podem ser declaradas inconstitucionais)." (destaquei)<sup>22</sup>

### 21. O seguinte precedente do Supremo Tribunal

Federal é de grande valia para entendermos a competência concorrente:

"CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO À SAÚDE E A PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS. LEI 16.285/2013, DE SANTA CATARINA. ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS INCAPACITADAS POR QUEIMADURAS GRAVES. ALEGAÇÕES DIVERSAS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIOS DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. **OCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS (ART. 30, V) E DA UNIÃO, QUANTO À AUTORIDADE PARA EXPEDIR NORMA GERAL (ART. 24, XIV, § 1º).**

1. Os artigos 1º, 4º, 6º e 7º da lei impugnada não afrontam a regra, de reprodução federativamente obrigatória, que preserva sob a autoridade do chefe do Poder Executivo local a iniciativa para iniciar leis de criação e/ou extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, 'c', da CF). Mera especificação de quais cuidados médicos, dentre aqueles já contemplados nos

<sup>22</sup> Op. cit.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

padrões nacionais de atendimento da rede pública de saúde, devem ser garantidos a determinada classe de pacientes (portadores de sequelas graves causadas por queimaduras).

2. A cláusula de reserva de iniciativa inscrita no art. 61, § 1º, II, 'b', da Constituição, por sua vez, não tem qualquer pertinência com a legislação objeto de exame, de procedência estadual, aplicando-se tão somente aos territórios federais. Precedentes.

3. Inocorrência, ainda, de violação a preceitos orçamentários, tendo em vista o acréscimo de despesas públicas decorrentes da garantia de assistência médica especializada a vítimas de queimaduras. Conforme reafirmado pelo Plenário Virtual desta Suprema Corte em sede de repercussão geral (ARE 878.911, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 10/10/2016): '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 (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)'.

4. Ao **dispor sobre transporte municipal**, o art. 8º da Lei nº 16.285/2013 do Estado de Santa Catarina realmente interferiu na autonomia dos entes municipais, pois avançou sobre a administração de um serviço público de interesse local (art. 30, V, da CF). Além disso, **o dispositivo criou presunção legal de restrição de mobilidade de vítimas de queimaduras graves, distanciando-se do critério prescrito em normas gerais expedidas pela União dentro de sua competência para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência** (art. 24, XIV, e § 1º, da CF).

5. A norma prevista no art. 9º da Lei estadual 16.285/2013 funciona como cláusula de mero valor expletivo, que apenas conecta uma categoria normativa geral, de 'pessoas com deficiência', com uma classe especial de destinatários sempre caracterizados por incapacidade laboral – 'pessoas com sequelas graves incapacitantes decorrentes de queimaduras' – sem que exista qualquer contraste entre as duas disciplinas.

6. Ação direta parcialmente procedente quanto ao art. 8º da Lei 16.285/2013, do Estado de Santa Catarina. 6. Ação direta parcialmente procedente quanto ao art. 8º da Lei 16.285/2013, do Estado de Santa Catarina.<sup>23</sup> (destaquei)

### 22. Do voto do Min. Relator cumpre-me destacar:

"Também se verifica hipótese de usurpação de competência quanto à parte final de seu conteúdo, que institui o direito de uso de vagas de estacionamento, destinado a pessoas com deficiência, às vítimas de queimadura com seqüela grave incapacitante para o trabalho ou atividade habitual. Isso porque a condição jurídica elegida pela lei para a fruição do benefício – a 'seqüela grave incapacitante para o trabalho ou atividade habitual' – não pressupõe, necessariamente, dificuldade de locomoção. E, de acordo com as normas gerais de promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência presentes em nosso ordenamento, (Lei 10.098/2010, hoje alterada pela Lei 13.146/2015), o critério vigente para assegurar acesso a vagas reservadas é a dificuldade de locomoção ou de mobilidade. ...

**Ao criar presunção legal de restrição de mobilidade de vítimas de queimaduras graves, o art. 8º da Lei nº 16.285/2013 do Estado de Santa**

<sup>23</sup> STF – Pleno – ADI 5293 – Rel. Min. Alexandre de Moraes – Data: 8.11.2017.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Catarina, se distanciou do critério geral que deveria prevalecer, invadindo a competência legislativa atribuída à União no que diz com a edição de normas gerais sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência. A presunção legal vertida na lei catarinense não tratou simplesmente de suplementar espaços de intermediação normativa – como autorizado pelo art. 24, § 2º, da CF – tendo, ao contrário, substituído o critério federal primariamente estabelecido por outro, de conteúdo substancialmente diverso. Assim, por ter incursionado quer em província constitucional própria da autonomia dos Municípios (art. 30, V), quer em âmbito normativo de monopólio da União (art. 24, § 1º), o art. 8º da Lei 16.825/2013, de Santa Catarina, está caracterizado por vício formal. Assim, por ter incursionado quer em província constitucional própria da autonomia dos Municípios (art. 30, V), quer em âmbito normativo de monopólio da União (art. 24, § 1º), o art. 8º da Lei 16.825/2013, de Santa Catarina, está caracterizado por vício formal.” (destaquei)

23. Outro julgado do Pretório Excelso que merecer ser apontado:

“EMENTA CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DE PARTE DO §1º DO ARTIGO 3º, BEM COMO DOS INCISOS I E II DO ARTIGO 4º DA LEI Nº 14.715, DE 04 DE FEVEREIRO DE 2004, DO ESTADO DE GOIÁS POR VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE, DA DIGNIDADE HUMANA E DO QUANTO DISPOSTO NOS ARTS. 7º, XXXI; 23, II; 24, XIV; 37, VIII; 203, IV; e 227, II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. **INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL E MATERIAL RECONHECIDAS. PROCEDÊNCIA. 1. A legislação sobre a proteção e a integração social das pessoas portadoras de deficiência é prevista constitucionalmente como de competência concorrente pelo artigo 24, XIV, da Constituição da República. Ao Estado é permitido o exercício da competência plena apenas na ausência de legislação federal que fixe as normas gerais (§ 3º). Existência, ao tempo da vigência da lei estadual impugnada, de lei federal acerca da proteção e da integração social das pessoas portadoras de deficiência. Legislação estadual com normas que contrastam com a normativa geral nacionalmente estabelecida. Inconstitucionalidade formal verificada. 2. A lei impugnada fragiliza o princípio constitucional da igualdade e a proteção à dignidade humana. Inconstitucionalidade material por apresentar infundados limites à sistemática de inclusão almejada e delimitada pela Constituição da República. 3. Pedido da ação direta de inconstitucionalidade julgado procedente.”<sup>24</sup> (destaquei)**

24. Pois bem.

<sup>24</sup> STF – Pleno – ADI 4388 – Rel. Min. Rosa Weber – Data: 03.03.2020.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

25. O Departamento de Perícias Médicas do Estado aponta que “está obrigado a realizar as avaliações de que trata o artigo 3º da Lei Complementar nº 683/92 por meio de avaliação biopsicossocial, nos termos do §1º, do artigo 2º da Lei Federal nº 13.146/2015, utilizando-se o instrumento de avaliação IFBrM, instituído pela Resolução CONADE 1 de 2020” e que “os médicos observaram que **em algumas situações em que a Lei Estadual (Lei 14481/11, 16769/18, 16779/18) estabelece que determinadas patologias são classificadas como deficiência, quando aplicado o IFBrM a conclusão é de que o candidato não se enquadra como pessoa com deficiência nos termos da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência**” (fl. 160 – destaquei).

26. Há, evidentemente, um conflito normativo entre leis estaduais<sup>25</sup> e a federal, cuja solução somente é possível a partir do prisma da repartição de competências constitucionais, pois:

“A lei de normas gerais deve ser uma lei quadro, uma moldura legislativa. A **lei estadual suplementar** introduzirá a lei de normas gerais no ordenamento do Estado, mediante o **preenchimento dos claros deixados pela lei de normas gerais, de forma a afeiçoá-la às peculiaridades locais.**”<sup>26</sup> (destaquei)

<sup>25</sup> Notadamente as Leis estaduais nºs 16.769 e 16.779, ambas de 2018.

Esse conflito normativo pode ser observado no trecho do voto do Des. Coimbra Schmidt, quando do julgamento, pela 7ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, da Apelação Cível nº 1003895-60.2018.8.26.0053:

### “5. DISCUSSÃO

(...)

Para confecção do presente trabalho pericial foi realizada anamnese, exame físico, análise dos documentos médicos legais de interesse ao caso, devidamente descritos nos itens anteriores e revisão da literatura médica sendo considerado que:

**Há conflito entre a lei de Nº 16.769 de São Paulo onde a lesão unilateral é considerada deficiente e a lei federal de nº 5296/2004, onde há necessidade de lesão bilateral para enquadramento no conceito de deficiente auditivo.**

Neste sentido esclareço: a autora possui lesão total unilateral de sua audição à esquerda, e audição normal a [sic.] direita.

### 6. CONCLUSÕES

Diante do exposto conclui-se que a **autora era portadora na época do exame admissional de disacusia do tipo neurossensorial total unilateral a qual possui dupla interpretação legal:**

**No decreto federal: não é deficiente auditivo e no decreto Estadual: sim.** (f. 451/2; g.m.)” (destaquei)

<sup>26</sup> HORTA, Raul Machado. Estudos de Direito Constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 419/420.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

27. Analisemos, então, as três leis estaduais apontadas na manifestação de fls. 160/161.

28. A Lei estadual nº 14.481, de 13 de julho de 2011, “Classifica a visão monocular como deficiência visual”:

“Artigo 1º - Fica classificada como deficiência visual a visão monocular.”

29. No âmbito federal, foi editada a Lei federal nº 14.126<sup>27</sup>, de 22 de março de 2021, que “Classifica a visão monocular como deficiência sensorial, do tipo visual”:

“Art. 1º Fica a visão monocular classificada como deficiência sensorial, do tipo visual, para todos os efeitos legais.

Parágrafo único. O previsto no § 2º do art. 2º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), aplica-se à visão monocular, conforme o disposto no caput deste artigo.”

30. **Neste caso não há qualquer conflito prático entre as duas leis, bastando ao DPME observar o disposto no parágrafo único da Lei federal nº 14.126/2021, ou seja, verificar a deficiência mediante avaliação biopsicossocial.**

31. Observo que o legislador federal tardou ao editar a Lei nº 14.126/2021, pois já nos idos de 2007 o Supremo Tribunal Federal considerou a visão monocular como deficiência visual:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO.

<sup>27</sup> Posteriormente regulamentada via Decreto federal nº 10.654, de 22 de março de 2021, cujo artigo 2º diz:

“Art. 2º A visão monocular, classificada como deficiência sensorial, do tipo visual, pelo art. 1º da Lei nº 14.126, de 22 de março de 2021, será avaliada na forma prevista nos § 1º e § 2º do art. 2º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, para fins de reconhecimento da condição de pessoa com deficiência.”



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

CANDIDATO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA VISUAL. AMBLIOPIA. RESERVA DE VAGA. INCISO VIII DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. § 2º DO ART. 5º DA LEI Nº 8.112/90. LEI Nº 7.853/89. DECRETOS NºS 3.298/99 E 5.296/2004. 1. **O candidato com visão monocular padece de deficiência que impede a comparação entre os dois olhos para saber-se qual deles é o ‘melhor’.** 2. A visão univalente -- comprometedora das noções de profundidade e distância -- implica limitação superior à deficiência parcial que afete os dois olhos. 3. A reparação ou compensação dos fatores de desigualdade factual com medidas de superioridade jurídica constitui política de ação afirmativa que se inscreve nos quadros da sociedade fraterna que se lê desde o preâmbulo da Constituição de 1988. 4. Recurso ordinário provido.”<sup>28</sup> (destaquei)

32. Outro tribunal (Superior Tribunal de Justiça), igualmente antes da edição das leis estadual e federal, já pacificara a questão, ao editar, em 22 de abril de 2009, a Súmula nº 377:

“O portador de visão monocular tem direito de concorrer, em concurso público, às vagas reservadas aos deficientes.”

33. No âmbito da jurisprudência administrativa, esta Especializada, no Parecer PA nº 23/2010<sup>29</sup>, teve oportunidade de analisar a questão da visão monocular:

“CONCURSO PÚBLICO. RESERVA DE VAGAS. Portadores de deficiência. Visão monocular. Interpretação do artigo 4º do Decreto nº 3.298/1999 dada pelos tribunais superiores. Sistema constitucional de proteção à pessoa com deficiência. Aplicação da Súmula 377 do Superior Tribunal de Justiça. Reconhecimento da visão monocular como deficiência passível da proteção ditada pelo artigo 37, inciso VIII, da Constituição Federal.”

34. Naquela ocasião a parecerista afirmou:

“30. Ora, aplicando-se as lições teóricas ao caso em exame, decorre claramente que **as deficiências passíveis de inclusão no sistema protetivo devem ser as mesmas em todo o território nacional, sob pena de afronta ao princípio da**

<sup>28</sup> STF – 1ª Turma – RMS nº 26071 – Rel. Min. Carlos Britto – j. 13.11.2007.

<sup>29</sup> De autoria da Procuradora do Estado DORA MARIA DE OLIVEIRA RAMOS.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

igualdade. Assim, não poderia um Estado considerar pessoa portadora de deficiência o indivíduo com visão monocular e outro ente da Federação não considerá-lo. Submetem-se todos, pois, à diretriz erigida pelo ordenamento federal, de caráter nacional.

31. Assim, não pode o Estado de São Paulo editar o seu próprio rol de restrições que caracterizam uma pessoa como portadora de deficiência, devendo se submeter às diretrizes fixadas em âmbito nacional.”<sup>30</sup> (destaqui)

35. Seguindo no estudo das leis, temos que a Lei estadual nº 16.769, de 18 de junho de 2018, “Considera pessoa com deficiência, para os fins de ingresso na reserva percentual de vagas para o provimento de cargos e empregos públicos, o indivíduo diagnosticado com audição unilateral e dá outras providências”:

“Artigo 1º - Considera-se pessoa com deficiência, para os fins de ingresso na reserva percentual de vagas para o provimento de cargos e empregos públicos, o indivíduo diagnosticado com audição unilateral.

Artigo 2º - O indivíduo diagnosticado com audição unilateral poderá concorrer aos cargos de empresa nas vagas que esta estiver legalmente obrigada a preencher com a pessoa com deficiência.”

36. Essa lei teve origem no Projeto de lei nº 1055/2015, de autoria parlamentar, que foi integralmente vetado pelo então Governador do Estado.

37. Da mensagem de veto, destaco:

“A teor do disposto no artigo 24, inciso XIV, da Constituição Federal, a matéria se insere na competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência. Tratando-se de legislação concorrente, compete à União editar normas gerais, sendo reservado aos Estados o exercício da competência suplementar (artigo 24, §§ 1º e 2º).

<sup>30</sup> Colho do Parecer PA nº 201/2010, de autoria da Procuradora do Estado CÉLIA ALMENDRA RODRIGUES, a seguinte passagem:

“15. Nesse sentido, o Decreto federal nº 3.298/99 não tem aplicabilidade obrigatória no âmbito do Estado de São Paulo na parte que dispõe sobre a organização e funcionamento da administração pública federal com vistas à integração da pessoa portadora de deficiência, valendo as **normas que trazem regulamentação geral da política nacional instituída a partir da edição da Lei federal nº 7.853/89**” (destaqui)



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Observa-se, porém, que a delimitação das deficiências passíveis de proteção constitui matéria a ser regulada de modo uniforme em todo o território nacional, sob pena de violação ao princípio da isonomia. Nesse sentido, cabe destacar que já existem diretrizes fixadas em âmbito nacional acerca do tema, não sendo dado aos Estados-membros contrariar as normas gerais já emanadas da União a respeito.

Com efeito, o artigo 37, inciso VIII, da Constituição Federal prescreve que a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão. Assim, foi editada a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, que dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, a qual compreende o conjunto de orientações normativas que objetivam assegurar o pleno exercício dos direitos individuais e sociais das pessoas portadoras de deficiência (artigo 1º).

Esse diploma foi regulamentado pelo Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999.

O artigo 37, § 1º, do mencionado decreto reserva ao candidato portador de deficiência o percentual mínimo de cinco por cento das vagas em concurso público para provimento de cargo cujas atribuições sejam compatíveis com a deficiência de que é portador.

Já a fixação de quem deve ser reputado pessoa com deficiência é feita pelo artigo 4º, que, em seu inciso II, com a redação dada pelo Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004, considera deficiência auditiva a perda bilateral, parcial ou total, de quarenta e um decibéis (dB) ou mais, aferida por audiograma nas frequências de 500HZ, 1.000HZ, 2.000Hz e 3.000Hz. Desse modo, na conceituação da deficiência auditiva inclui-se apenas a perda bilateral da audição.

Nessa linha, o Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento de que a surdez unilateral não garante a seu portador o direito de concorrer a vaga de concurso público reservada às pessoas com deficiência, tendo em vista a alteração promovida pelo Decreto nº 5.296/2004, que conferiu nova redação ao artigo 4º, inciso II, do Decreto nº 3.298/1999 (AgInt no REsp nº 1483462/DF, DJe 23/11/2017).

A esse respeito, a Corte editou a Súmula 552, segundo a qual “o portador de surdez unilateral não se qualifica como pessoa com deficiência para o fim de disputar as vagas reservadas em concursos públicos”.

Diante desse arcabouço jurídico, conclui-se que a disciplina da matéria se esgota com as normas gerais editadas pela União, não cabendo ao Estado instituir um rol próprio de restrições aptas a configurar a situação de deficiência.” (Diário Oficial – Poder Legislativo – de 2 de fevereiro de 2018, p. 65).

**38.** Posteriormente<sup>31</sup>, o veto foi rejeitado pela Assembleia Legislativa, resultando, então, na lei em comento.

---

<sup>31</sup> Em 13.06.2018.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

39. No âmbito federal verifiquei a existência de projetos de lei tramitando em ambas as casas<sup>32</sup>, com a finalidade de considerar o indivíduo diagnosticado com audição unilateral como pessoa com deficiência.

40. Também aqui o Superior Tribunal de Justiça editou, em 04 de novembro de 2015, a Súmula nº 552, que vai de encontro ao que reza a lei estadual ora em exame:

“O portador de surdez unilateral **não se qualifica como pessoa com deficiência** para o fim de disputar as vagas reservadas em concursos públicos.” (destaquei)

41. Comungo integralmente dos fundamentos que levaram o então Governador do Estado a vetar totalmente o Projeto de lei 1055/2015, ou seja, a meu ver a Lei estadual nº 16.769/2018 padece de vício de **inconstitucionalidade**.

42. Avançando a análise, a Lei estadual nº 16.779, de 22 de junho de 2018, “Estabelece a equiparação entre os portadores de doença renal crônica e os direitos das pessoas com deficiência para fins de acessibilidade e oportunidades referentes ao percentual legal de vagas reservadas no âmbito da Administração Direta e Indireta deste Estado”:

---

<sup>32</sup> No Senado, por exemplo, pode ser citado o PL 2.225/2022.

Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/154391>; acesso em 17 de novembro de 2022.

Na Câmara podem ser citados os PLs 1129/2019, 1105/2019 e 1361/2015.

Disponível em <https://www.camara.leg.br/busca-portal?contextoBusca=BuscaProposicoes&pagina=1&order=relevancia&abaEspecificas=true&filtros=%5B%7B%22emTramitacao%22%3A%22Sim%22%7D%5D&q=audi%C3%A7%C3%A3o%20unilateral>; acesso em 17 de novembro de 2022.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

“Artigo 1º - Os portadores de doença renal crônica ficam equiparados às pessoas com deficiência para fins de preenchimento do percentual legal de vagas destinadas às pessoas com deficiência no âmbito da Administração Direta e Indireta deste Estado.

Parágrafo único - Será exigida, para fins de comprovação do estado de saúde do doente renal crônico, documentação emitida pelos órgãos competentes que ateste a doença referida.”

43. Não há legislação federal correlata tratando especificamente da deficiência dos portadores de doença renal crônica, apenas projetos de lei em trâmite<sup>33</sup>.

44. Pelos mesmos motivos<sup>34</sup> que apontei em relação à Lei estadual nº 16.769 penso que aqui, igualmente, há vício de inconstitucionalidade a macular a Lei Estadual nº 16.779.

45. Não vislumbro fundamento a justificar esse discrimen, ou seja, que apenas no âmbito da Administração Pública Paulista, e para fins de ingresso no serviço público, as pessoas com audição unilateral ou com doença renal crônica possam ser consideradas (ou “equiparadas”, como eufemisticamente consta da regra jurídica) com deficiência.

46. É claro que em ambos os casos a avaliação de que trata o §1º do artigo 2º da Lei federal nº 13.146/2015 poderá concluir pela deficiência, mas **isso difere substancialmente da prévia e expressa previsão legal.**

<sup>33</sup> Como exemplo, cito os PLs 1751/2019 e 11.259/2018, ambos tramitando na Câmara dos Deputados.

<sup>34</sup> De há muito nos ensinou Carlos Maximiliano:

“Ubi eadem ratio, ibi eadem legis dispositio:

‘Onde existe a mesma razão fundamental, prevalece a mesma regra de Direito’. Os casos idênticos regem-se por disposições idênticas.”

MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do direito. 23ª ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 421. Edição do Kindle.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

47. Houve caso, aliás, em que o Poder Judiciário entendeu por bem considerar deficiente a pessoa com doença renal crônica:

“ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. CANDIDATA ACOMETIDA DE NEFROPATIA GRAVE. A deficiência física ostensiva não é a única que autoriza o candidato a concurso público a se valer do regime do Decreto nº 3.298, de 1999; também tem direito a ele quem sofre limitações resultantes de doença. Recurso especial desprovido.”<sup>35</sup>

48. Então, as Leis estaduais nºs 16.769 e 16.779, ambas de 2018 e posteriores à Lei federal nº 13.146/2015, são inconstitucionais<sup>36</sup>, na medida em que invadiram a esfera de competência da União.

49. Malgrado inconstitucionais, **tais leis permanecem hígidas, tanto no plano da validade como no da eficácia, até que haja um provimento jurisdicional declarando o vício.**

50. Resulta, daí, que as Leis estaduais nºs 16.769/2018 e 16.779/2018, devem ser observadas, ou seja, cumpridas, até que sobrevenha uma decisão judicial em sentido contrário.

51. Como tais leis são **posteriores** à Lei federal nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), dispõem sobre **matéria correlata** àquela e estabelecem a **presunção legal** (juris et de jure) de que aqueles acometidos pela audição unilateral ou doença renal crônica devem ser considerados pessoas com

<sup>35</sup> STJ – 1ª Turma – Resp 1307150 – Rel. Min. Ari Pargendler – j. 4.04.2013.

<sup>36</sup> É a denominada inconstitucionalidade formal orgânica:

“6.3.2.1. Inconstitucionalidade formal orgânica

A inconstitucionalidade formal orgânica decorre da inobservância da competência legislativa para a elaboração do ato.”

LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. Editora Saraiva. Edição do Kindle, p. 442.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

deficiência, **apartam a aplicação** da avaliação biopsicossocial de que trata o artigo 2º, §1º, da já citada lei federal<sup>37</sup>.

52. A perícia/avaliação médica, em tais situações, deve apenas comprovar a deficiência auditiva ou renal crônica. Acaso presentes, e independentemente de quaisquer outros aspectos ou fatores, a pessoa é, repito, por expressa disposição legal, portadora de deficiência e merecedora de tratamento diferenciado (CF, art. 37, VIII).

53. Em síntese:

- a) Nos termos do artigo 24, inciso XIV, da Constituição Federal, compete concorrentemente à União e aos Estados legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
- b) No exercício de sua competência (artigo 24, §1º, da CF), a União editou a Lei federal nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência);
- c) A Lei estadual nº 14.481, de 13 de julho de 2011, por ser anterior à norma geral sobredita, deve ter sua eficácia suspensa no que contrariá-la (CF, artigo 24, §4º).

Com a posterior edição, pela União, da Lei federal nº 14.126, de 22 de março de 2021, regulamentada pelo Decreto federal nº 10.654, de 22 de março de 2021, a **diretriz a ser observada pelo Departamento de Perícias Médicas do Estado é o seguinte: a deficiência deve ser constada mediante avaliação na forma prevista nos §1º e §2º do artigo 2º da Lei federal nº 13.146, de 6 de julho de 2015;**

<sup>37</sup> Vale aqui relembrar:

### “11. INEXISTÊNCIA DE HIERARQUIA ENTRE LEI FEDERAL E ESTADUAL

O critério de repartição de competências adotado pela Constituição **não permite que se fale em superioridade hierárquica das leis federais sobre as leis estaduais**. Há, antes, divisão de competências entre esses entes. Há inconstitucionalidade tanto na invasão da competência da União pelo Estado-membro como na hipótese inversa.” (destaquei)

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gonet. Op cit.



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

- d) As Leis estaduais nºs 16.769 e 16.779, ambas de 2018 e posteriores à Lei federal nº 13.146/2015, são **inconstitucionais**, na medida que invadiram a esfera de competência da União;
- e) Como tais leis são **posteriores** à Lei federal nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), dispõe sobre **matéria correlata** àquela e estabelecem a **presunção legal** (juris et de jure) de que aqueles acometidos pela audição unilateral ou doença renal crônica devem ser considerados pessoas com deficiência, **apartam a aplicação** da avaliação biopsicossocial de que trata o artigo 2º, §1º, da já citada lei federal<sup>38</sup>. É dizer: **nas situações tratadas nas duas leis estaduais o Departamento de Perícias Médicas do Estado não deve realizar a avaliação biopsicossocial, mas apenas aquela prevista no artigo 3º da Lei Complementar estadual nº 683/1992**; e
- f) Embora inconstitucionais, as **Leis estaduais nºs 16.769 e 16.779 permanecem hígdas, tanto no plano da validade como no da eficácia, até que haja um provimento jurisdicional declarando o vício**, exurgindo daí a proposta de, aprovado o opinativo pelas superiores instâncias da PGE, ser elaborada minuta de **ação direta de inconstitucionalidade**.

É o parecer, s.m.j.

São Paulo, 25 de novembro de 2022.

---

<sup>38</sup> Vale aqui relembrar:

#### “11. INEXISTÊNCIA DE HIERARQUIA ENTRE LEI FEDERAL E ESTADUAL

O critério de repartição de competências adotado pela Constituição **não permite que se fale em superioridade hierárquica das leis federais sobre as leis estaduais**. Há, antes, divisão de competências entre esses entes. Há inconstitucionalidade tanto na invasão da competência da União pelo Estado-membro como na hipótese inversa.” (destaquei)

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gonet. Op cit.



## Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço <http://pgedoc.pge.sp.gov.br/docflow/digitalSignChecker.jsf> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: AZK5-8AGC-G368-AZDW



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 31/05/2023 é(são) :

- ADALBERTO ROBERT ALVES - 05/12/2022 18:14:43



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

**PROCESSO:** SFP-EXP-2022/145869  
**INTERESSADO:** DEPARTAMENTO DE PERÍCIAS MÉDICAS DO ESTADO - DPME  
**ASSUNTO:** Consulta sobre aplicabilidade da legislação estadual frente ao disposto no artigo 2º da Lei Brasileira de Inclusão.  
**PARECER:** PA n.º 63/2022

1. De acordo com o **Parecer PA n.º 63/2022**, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

2. Registro que, em caso de aprovação do parecer pelas instâncias institucionais superiores, considerando a demonstrada inconstitucionalidade das Leis estaduais n.º 16.769, de 18 de junho de 2018<sup>1</sup>, e n.º 16.779, de 22 de junho de 2018<sup>2</sup>, será recomendável a remessa de cópia dos presentes autos à Assessoria Técnico-Legislativa do Gabinete do Procurador Geral do Estado, em atenção ao que prevê o artigo 2º, inciso II, da Resolução PGE-4, de 10-2-2017<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>. Que “considera pessoa com deficiência, para os fins de ingresso na reserva percentual de vagas para o provimento de cargos e empregos públicos, o indivíduo diagnosticado com audição unilateral e dá outras providências.”

<sup>2</sup>. Que “estabelece a equiparação entre os portadores de doença renal crônica e os direitos das pessoas com deficiência para fins de acessibilidade e oportunidades referentes ao percentual legal de vagas reservadas no âmbito da Administração Direta e Indireta deste Estado.”

<sup>3</sup>. “Artigo 2º - Compete à Assessoria Técnico-Legislativa:  
[...]

II - manifestar-se em processos e expedientes instaurados para a análise da constitucionalidade de leis estaduais, elaborar pareceres e, quando o caso, as minutas de petição inicial de ação direta de inconstitucionalidade, declaratória de constitucionalidade ou informações do Governador do Estado;”



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

3. A propósito – e, em pontual adendo à conclusão presente no item 52, letra “f”, do opinativo em exame –, vale ter em vista que a atuação da citada Assessoria será cabível mesmo em caso de recusa do cumprimento das citadas leis, sob o argumento da sua inconstitucionalidade. Quanto ao ponto, reporto-me ao seguinte excerto do **Parecer PA n.º 91/2008**, de autoria do Dr. ELIVAL DA SILVA RAMOS:

“34. Ora, há décadas vem a Procuradoria Geral do Estado entendendo que não está o Poder Executivo adstrito ao cumprimento de leis reputadas inconstitucionais na esfera administrativa, com fundamento em manifestação da própria instituição responsável pela Advocacia do Estado (art. 99, II, da CE), adotando-se as providências pertinentes, nos termos dos itens 35 a 38 deste parecer. Afinal, no conflito entre um ato legislativo subalterno, de qualquer das esferas da federação, e a Constituição, deve sempre esta prevalecer e merecer a preferência do aplicador do direito, o que consubstancia autêntico poder-dever em se tratando dos Poderes Públicos, cujos membros assumem os respectivos cargos sob o compromisso de cumprir e fazer cumprir a Constituição Federal (e também a Constituição Estadual ou a Lei Orgânica Municipal pertinente, no caso de autoridades estaduais e municipais).

35. Por conseguinte, se é certo que a orientação da PGE relativamente ao tema em foco é firme no sentido de proclamar a inconstitucionalidade das leis municipais que, em contradição com a legislação estadual permissiva da queima controlada da palha da cana-de-açúcar, a ser progressivamente eliminada, proscreve totalmente e de imediato essa prática agrícola no território local, não pode a CPRN se escudar nessa legislação inválida para deixar de autorizar pedidos de autorização de queimada formulados com supedâneo na legislação estadual.

36. No caso do descumprimento de leis estaduais pela Administração do Estado, sob invocação de inconstitucionalidade, tenho sustentado, doutrinariamente, que a recusa à execução dessa legislação deve ser seguida pela adoção de providências no sentido de se obter a declaração de sua nulidade pelo Poder Judiciário, mediante o uso dos instrumentos de controle abstrato previstos em nosso ordenamento, obviando, assim, possível alegação de cometimento de crime de responsabilidade fundada no artigo 48, inciso VII, da Constituição do Estado.

37. O mesmo vale para as leis federais cuja execução esteja dentro da esfera de atribuições dos órgãos e autoridades integrantes da Administração Estadual, como é o caso, por exemplo, das normas gerais traçadas pelo legislador federal em matérias de competência legislativa concorrente (art. 24 da CF).

38. Não se aplica o raciocínio, porém, na hipótese da inconstitucionalidade de leis municipais, pelo simples e curial motivo de que a execução desses diplomas legais não é da competência do Estado-membro e sim da própria Municipalidade emissora.” (destaques no original)



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

4. Transmitam-se os autos à consideração da douta Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral, com proposta de aprovação da referida peça opinativa.

P.A., em 7 de dezembro de 2022.

Vinicius Teles Sanches  
Procurador do Estado respondendo pelo expediente  
da Procuradoria Administrativa  
OAB/SP n.º 191.246

## Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço <http://pgedoc.pge.sp.gov.br/docflow/digitalSignChecker.jsf> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: KHGM-3FZU-M8TA-7SBR



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 31/05/2023 é(são) :

- VINICIUS TELES SANCHES - 07/12/2022 13:37:28



# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

## SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

**PROCESSO:** SFP-EXP-2022/145869

**INTERESSADO:** DEPARTAMENTO DE PERÍCIAS MÉDICAS DO ESTADO - DPME

**ASSUNTO:** Consulta sobre aplicabilidade da legislação estadual frente ao disposto no artigo 2º da Lei Brasileira de Inclusão.

**PARECER:** PA n.º 63/2022

CAC

1. Ao examinar consulta oriunda do Departamento de Perícias Médicas do Estado de São Paulo - DPME-SP, mediante proposta da Consultoria Jurídica da Secretaria de Governo, o **Parecer PA n.º 63/2022**, em linha com o órgão jurídico preopinante, concluiu que:

a) Nos termos do artigo 24, inciso XIV, da Constituição Federal, compete concorrentemente à União e aos Estados legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

b) No exercício de sua competência (artigo 24, §1º, da CF), a União editou a Lei federal nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência);

c) A Lei estadual nº 14.481, de 13 de julho de 2011, por ser anterior à norma geral sobredita, deve ter sua eficácia suspensa no que contrariá-la (CF, artigo 24, §4º).

Com a posterior edição, pela União, da Lei federal nº 14.126, de 22 de março de 2021, regulamentada pelo Decreto federal nº 10.654, de 22 de março de 2021, a **diretriz a ser observada pelo Departamento de Perícias Médicas do Estado é o seguinte: a deficiência deve ser constada mediante avaliação na forma prevista nos §1º e §2º do artigo 2º da Lei federal nº 13.146, de 6 de julho de 2015;**

d) As Leis estaduais n.ºs 16.769 e 16.779, ambas de 2018 e **posteriores à Lei federal nº 13.146/2015**, são **inconstitucionais**, na medida que invadiram a esfera de competência da União;

e) Como tais leis são **posteriores** à Lei federal nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), dispõe sobre **matéria correlata** àquela e estabelecem a **presunção legal** (juris et de jure) de que aqueles acometidos pela audição unilateral ou doença renal crônica devem ser considerados pessoas com



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

deficiência, **apartam a aplicação** da avaliação biopsicossocial de que trata o artigo 2º, §1º, da já citada lei federal. É dizer: **nas situações tratadas nas duas leis estaduais o Departamento de Perícias Médicas do Estado não deve realizar a avaliação biopsicossocial, mas apenas aquela prevista no artigo 3º da Lei Complementar estadual nº 683/1992; e**

f) Embora inconstitucionais, as **Leis estaduais nºs 16.769 e 16.779 permanecem hígidas, tanto no plano da validade como no da eficácia, até que haja um provimento jurisdicional declarando o vício**, exurgindo daí a proposta de, aprovado o opinativo pelas superiores instâncias da PGE, ser elaborada minuta de **ação direta de inconstitucionalidade**.

(transcrição com supressão de notas de rodapé, destaques e sublinhas do original)

2. Ao propor a aprovação superior dessas conclusões, a Chefia da Especializada registrou a recomendação de subsequente remessa do expediente à Assessoria Técnico-Legislativa, nos termos do inciso II do artigo 2º da Resolução PGE nº 4, de 10.2.2017, e salientou excerto do Parecer PA nº 91/2008, segundo o qual “a recusa à execução dessa legislação [estadual] deve ser seguida pela adoção de providências no sentido de se obter a declaração de sua nulidade pelo Poder Judiciário, mediante o uso dos instrumentos de controle abstrato previstos em nosso ordenamento, obviando, assim, possível alegação de cometimento de crime de responsabilidade fundada no artigo 48, inciso VII, da Constituição do Estado”.

3. Por estar de acordo com as conclusões e recomendações acima reproduzidas, elevo o expediente à apreciação da Senhora Procuradora Geral do Estado, com proposta de aprovação do **Parecer PA nº 63/2022**.

São Paulo, 31 de março de 2023

**ALESSANDRA OBARA SOARES DA SILVA**  
SUBPROCURADORA GERAL DO ESTADO

## Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço <http://pgedoc.pge.sp.gov.br/docflow/digitalSignChecker.jsf> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: NUOK-YFK6-F3XQ-NVMB



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 31/05/2023 é(são) :

- ALESSANDRA OBARA SOARES DA SILVA - 31/03/2023 17:07:34



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**Gabinete da Procuradora Geral**

**PROCESSO:** SFP-EXP-2022/145869  
**INTERESSADO:** DEPARTAMENTO DE PERÍCIAS MÉDICAS DO ESTADO - DPME  
**ASSUNTO:** Consulta sobre aplicabilidade da legislação estadual frente ao disposto no artigo 2º da Lei Brasileira de Inclusão.

1. Aprovo o **Parecer PA nº 63/2022**, por seus próprios e jurídicos fundamentos.
2. Extraiam-se cópias dos presentes autos, para formação de expediente próprio, a ser encaminhado à Assessoria Técnico-Legislativa – ATL, para providências de sua alçada quanto ao reconhecimento da inconstitucionalidade das Leis estaduais nº 16.769, de 18 de junho de 2018, e nº 16.779, de 22 de junho de 2018.
3. Restituam-se os autos à Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para prosseguimento.

GPG, em 31 de maio de 2023.

**INÊS MARIA DOS SANTOS COIMBRA**  
**PROCURADORA GERAL DO ESTADO**

---

Rua Pamplona, 227 – 17º andar – CEP 01405-902 – São Paulo – SP  
<http://www.portal.pge.sp.gov.br>

## Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço <http://pgedoc.pge.sp.gov.br/docflow/digitalSignChecker.jsf> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: WR4W-Z9JE-4ZO7-EJRA



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 31/05/2023 é(são) :

- INÊS MARIA DOS SANTOS COIMBRA - 31/05/2023 18:13:52



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL**

**PROCESSO n.º** SFP-EXP-2022/145869  
**INTERESSADO:** DEPARTAMENTO DE PERÍCIAS MÉDICAS DO ESTADO  
- DPME  
**COTA SUBG-CONS n.º** 311/2023  
**ASSUNTO:** Consulta sobre aplicabilidade da legislação estadual frente ao disposto no artigo 2º da Lei Brasileira de Inclusão.

Dê-se ciência<sup>1</sup> e, após, restitua-se os autos à Assessoria Jurídica do Gabinete - AJG, para prosseguimento.

São Paulo, 1 de junho de 2023.

JULIA MARIA PLENAMENTE SILVA  
SUBPROCURADORA GERAL ADJUNTA  
CONSULTORIA GERAL

---

<sup>1</sup> Listagem PA Completa.  
Cota SubG-Cons n.º 311/2023

## Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço <http://pgedoc.pge.sp.gov.br/docflow/digitalSignChecker.jsf> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: 5NE8-GEKP-WNMU-C4IF



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 01/06/2023 é(são) :

- JULIA MARIA PLENAMENTE SILVA - 01/06/2023 10:50:49