



RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0158.0/2021

“Dá nova redação ao Capítulo II do Título III da Lei nº 17.292, de 2017, que "Consolida a legislação que dispõe sobre os direitos das pessoas com deficiência", para o fim de assegurar o ingresso dessas pessoas nos meios de transporte intermunicipal, público e/ou privado, seja fluvial, marítimo, lacustre ou rodoviário, e também nos táxis e/ou veículos gerenciados por aplicativo eletrônico, inclusive quando se fizerem acompanhar de cão-guia ou de cão de assistência, no âmbito do Estado de Santa Catarina.”

Autor: Deputado Marcius Machado

Relator: Deputado João Amin

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do Deputado Marcius Machado, que pretende dar nova redação ao Capítulo II do Título III da Lei nº 17.292, de 2017, que "Consolida a legislação que dispõe sobre os direitos das pessoas com deficiência", para o fim de assegurar o ingresso dessas pessoas nos meios de transporte intermunicipal, público e/ou privado, seja fluvial, marítimo, lacustre ou rodoviário, e também nos táxis e/ou veículos gerenciados por aplicativo eletrônico, inclusive quando se fizerem acompanhar de cão-guia ou de cão de assistência, no âmbito do Estado de Santa Catarina.

Em sua justificação (p. 3 dos autos eletrônicos), o Autor argumenta que:

A presente proposição tem por objetivo [I] assegurar o direito de ingresso da pessoa com deficiência acompanhada de seu cão-guia ou cão de assistência, nos meios de transportes público e privado,





em táxis e transporte por aplicativos; [II] estabelecer denominações específicas para cães que assistem a pessoas com deficiência auditiva e com transtorno do espectro autista; bem como [e] incluir a denominação cão de serviço, para definir os que prestem auxílio a pessoas com outros tipos de deficiência.

Muito embora a legislação vigente estabeleça esse direito a tal parcela da população, são recorrentes as notícias de que alguns motoristas de táxi e de aplicativos recusam o serviço de transporte quando as pessoas com deficiência estão acompanhadas de cão-guia ou de cão de assistência, fato que atenta contra direitos legalmente estabelecidos.

Entendemos importante fazer essas distinções, notadamente, para valorizar os animais e reconhecer/homenagear aqueles que realizam o seu treinamento específico para cada condição de deficiência.

[...]

A matéria foi lida no Expediente da Sessão Plenária do dia 6 de maio de 2021 e encaminhada a esta Comissão de Constituição e Justiça, na qual fui designado para sua relatoria, nos termos do art. 130, VI, do Regimento Interno deste Poder, e, inicialmente, propus diligência à Casa Civil, com o propósito de trazer aos autos manifestação das Secretarias de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE) e do Desenvolvimento Social (SDS) e da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), acerca da norma pretendida, o que foi aprovado na Reunião de 25 de maio de 2021 (pp. 4 a 6).

Na sequência, advieram manifestações favoráveis à matérias, tais como da [I] Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social (SDS), que considerou a proposição de relevante interesse público (pp. 11 a 21); [II] da Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC), que sugeriu o acréscimo de um dispositivo prevendo a punição para as infrações aos artigos que tratam da permanência e ingresso de cães-guia em locais predeterminados (pp. 22 a 33); e [III] da Secretaria de Estado da Infraestrutura e Mobilidade (SIE), que considerou ser a matéria de importantíssima relevância, sob a ótica daquela Secretaria (pp. 34 a 38).





Por seu turno, a Procuradoria-Geral do Estado (PGE), em sua manifestação às pp. 46 a 60 dos autos, opinou, em suma, [I] pela injuridicidade da modificação apresentada para o art. 175 da Lei nº 17.292 de 2017, pois reproduz integralmente texto vigente; [II] pela inconstitucionalidade das alterações apresentadas para os artigos 176, 180, I e II, e [III] pela constitucionalidade dos demais dispositivos.

Da manifestação acima referida da PGE, transcrevo o seguinte:

[...]

E imperioso ressaltar que o legislador estadual exerce a competência concorrente para complementar a legislação federal, entretanto não pode ir de encontro aos preceitos gerais editado pela União. Nas hipóteses em que há extravasamento da competência estadual por violação de normas gerais existe vício de inconstitucionalidade. Na inteligência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem-se:

Existência de conflito de índole constitucional. A apreciação da compatibilidade entre a legislação geral federal e as normas estaduais editadas sob o pálio da competência concorrente reflete nítida situação de conflito legislativo de índole constitucional, ensejando a análise eventual ofensa direta às regras constitucionais de repartição da competência legislativa. [...] (ADI 3336, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 1410212020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 05-03-2020)

O ministro Gilmar Mendes também esquadrinhou a situação:

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.

Neste contexto, as modificações almeçadas para os artigos 176 e 180, I, II, desbordam a competência estadual, uma vez que erigem requisito, para uso do cão de assistência ou guia, não elencado pelo legislador nacional, restringindo a utilização de tecnologia assistiva. Insta colacionar a redação da legislação nacional que dispõe sobre o direito do portador de deficiência visual de ingressar e permanecer em ambientes de uso coletivo acompanhado de cão-guia (Lei nº 11.126, de 27 de Junho de 2005):

Art. 1º É assegurado à pessoa com deficiência visual acompanhada de cão-guia o direito de ingressar e de permanecer com o animal em todos os meios de transporte e em estabelecimentos abertos ao público, de uso público e privados de uso coletivo, desde que observadas as condições impostas por esta Lei.



Malgrado a legislação nacional referir-se, especificamente, à deficiência visual, a proposição estadual não faz distinção e, por consequência, engloba este e outros impedimentos que, em interação com uma ou mais barreiras, podem obstruir a participação individual plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Deste modo, ao exigir que o condutor deverá apresentar "documento comprobatório de registro expedido, respectivamente, por escola filiada à Federação Internacional de Escolas de Cães-Guia ou por escola de treinadores de cães", o nobre legislador impõe barreiras ao direito dos deficientes visuais em contraposição à lei nacional. Urge trazer à baila o voto do ministro Gilmar Mendes na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.267:

[...] Pode-se, portanto, **reduzir a controvérsia à seguinte formulação: pode o Estado-membro, no exercício de sua competência legislativa suplementar, obrigar proprietário do cão-guia ou seu instrutor/adestrador a se filiarem, ainda que indiretamente, à Federação Internacional de Cães-Guia? Me parece que não. [...]** As normas gerais sobre o direito do portador de deficiência visual de ingressar e permanecer em ambientes de uso coletivo acompanhado de cão guia, portanto, **não preveem qualquer obrigação de filiação à Federação Internacional de Cães-Guia.** Como acertadamente manifestou-se a Procuradoria-Geral da República, os dispositivos impugnados na presente ação direta guardam estrita correspondência com os arts. 2º e 5º da Lei 11.126/2005, que foram vetados, à época, pelo Presidente da República, uniformizando, dessa forma, o direito de ir e vir dos portadores de deficiência visual que necessitam do acompanhamento de cão-guia. **Ou seja, pelas normas gerais editadas a nível federal, não há previsão de obrigação de filiação a qualquer entidade.** (grifo no original)

Com forte nessa premissa, é evidente que o proponente estadual arvorou-se na competência da União para editar normas gerais, criando assimetrias regionais para o gozo de direito por parte de portadores de deficiência, ensejando a inconstitucionalidade formal orgânica da proposta. No que tange competência da União para editar normas gerais em proteção e integração das pessoas portadoras de deficiência, o STF na ocasião do julgamento da ADI 5293:

CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO A SAÚDE E A PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS. LEI 16.285/2013, DE SANTACATARINA. 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 A AUTORIDADE PARA EXPEDIR NORMA GERAL (ART.24, XIV § 1º). [...] 4. Ao dispor sobre transporte municipal, o art. 80 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).

Conquanto a norma nacional seja concernente aos deficientes visuais e nesse viés exsurge a inconstitucionalidade do PL estadual pelo confronto, no que diz respeito às demais formas de deficiência, em que não existe uma legislação nacional específica sobre a utilização dos semoventes, pode-se amparar a proposta sob exame na competência de que trata o art. 24, § 3º da CF/88, em que pese a inconstitucionalidade material que se descortinará em seguida.

A par da inconstitucionalidade formal indigitada, os artigos 176 e 180, I, II, também se revelam substancialmente inconstitucionais.

O constituinte de 1988 fixou que ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado (art. 5º, XX), prevendo uma faculdade de índole negativa.

Extrai-se do magistério de Gilmar Mendes:

A associação consiste numa união de pessoas, não havendo número mínimo para que se configure [...] Na liberdade de se associar se inclui a liberdade negativa de não se associar. Esse já era o entendimento que prevalecia sob as constituições brasileiras anteriores. O Texto de 1988 entendeu por bem explicitá-lo em inciso autônomo (XX) do art. 5º, deixando expresso que "ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado".

Nesse diapasão, uma vez que o PL obriga o condutor de cão-guia portar documento comprobatório de registro expedido, respectivamente, por escola filiada à Federação Internacional de Escolas de Cães-Guia ou por escola de treinadores de cães de assistência, afigura-se a filiação como requisito para gozo de direito. Revisitando o voto do ministro Gilmar Mendes na ADI nº 4.267, observa-se que também foi firmado o reconhecimento da inconstitucionalidade material de lei com semelhante teor:

No que se refere a alegação de ofensa ao direito de livre associação, verifico que os arts. 81 e 85 da Lei 12.907/2008, violam o disposto no art. 5º, inciso XX da Constituição Federal, uma vez que obriga o condutor de cão-guia portar documento comprobatório de registro expedido por escola vinculada à Federação Internacional de Cães-Guia, bem como por impor aos instrutores, treinadores e famílias de acolhimento, para terem os mesmos direitos garantidos aos usuários, filiação a tal entidade.





Em adendo, não é despidendo registrar julgamento sobre lei que tornava a associação um pressuposto para gozo de direitos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 2º, IV, "a", "b" e "c", da Lei nº 10.779/03. Filiação à colônia de pescadores para habilitação ao seguro-desemprego. Princípios da liberdade de associação e da liberdade sindical (arts. 5º, XX, e 8º, V da Constituição Federal). 1. Viola os princípios constitucionais da liberdade de associação (art. 5º, inciso XX) e da liberdade sindical (art. 8º, inciso V), ambos em sua dimensão negativa, a norma legal que condiciona, ainda que indiretamente, o recebimento do benefício do seguro-desemprego à filiação do interessado a colônia de pescadores de sua região. 2. Ação direta julgada procedente."(ADI 3464, Relator Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, DJe 06-03-2009, LEXSTF v. 31, n. 363, 2009, p.32-43)

Por fim, quanto ao art. 175, constata-se que não passa de uma reprodução da redação vigente:

Redação atual: Art. 175. Toda pessoa com deficiência acompanhada de cão-guia ou cão de assistência, bem como treinador ou acompanhante habilitado, poderá ingressar e permanecer em qualquer local público, meio de transporte ou estabelecimento comercial, industrial, de serviços ou de promoção, proteção e recuperação da saúde, desde que observadas as condições estabelecidas por esta Lei e seu regulamento." (NR) (Redação dada pela Lei 17.897 de 2020) Proposta: Art. 175. Toda pessoa com deficiência acompanhada de cão-guia ou de cão de assistência, bem como de treinador ou de acompanhante habilitado, poderá ingressar e permanecer em qualquer local público, meio de transporte ou estabelecimento comercial, industrial, de serviços ou de promoção, proteção e recuperação da saúde, desde que observadas as condições estabelecidas por esta Lei e em seu regulamento. (NR)

Nessa senda, é interessante anotar que a lei deve voltar-se para inovação do ordenamento jurídico, emergindo como seu atributo a novidade. No preceito em comento, não se faz presente essa característica, de maneira que, para doutrina abalizada, incorre em injuridicidade:

Adotaremos neste trabalho o **critério de que a juridicidade** em sentido amplo (lato sensu) de uma proposição engloba: sua conformidade com a Constituição Federal, conhecida como constitucionalidade; sua consonância com o Regimento da Casa legislativa onde tramita, chamada de regimentalidade; e **sua observância aos demais aspectos jurídicos, que chamaremos de juridicidade em sentido estrito (stricto sensu), como a presença dos atributos da norma legal (que veremos adiante), a legalidade (conformidade às leis em vigor) e a aderência aos princípios jurídicos.** Enquadraremos também a técnica legislativa na juridicidade em sentido estrito, em função de haver hoje lei específica que dispõe sobre tal assunto: a Lei Complementar nº 95, de 26 de





fevereiro de 1998. Sintetizamos toda essa classificação no quadro abaixo. [...]

Novidade é a característica da norma de poder inovar o ordenamento jurídico, isto é, de ser autorizada a criar nova regra de direito e a estabelecer direitos e obrigações aos indivíduos.

[...] Se, por um lado, somente a lei pode inovar o ordenamento jurídico, **por outro, ela só deve ser produzida se efetivamente se destinar a tal mister. Assim, uma norma que não inove o ordenamento jurídico, isto é, que não possua o atributo da novidade, será injurídica.** Um exemplo é um projeto de lei que veicule comando idêntico a outro já previsto em uma lei ou na Constituição. Tendo em vista já existir regra positiva sobre o assunto, a edição de nova norma jurídica é desnecessária, por não inovar o ordenamento. (grifo no original)

Não obstante não caracterizar inconstitucionalidade, certo que não se coaduna com o ordenamento a proposição que se destina, dentro da mesma ordem jurídica parcial, a reproduzir o texto vigente. Portanto, reputa-se injurídica e sugere-se a edição de emenda supressiva.

[...]

É o relatório do essencial.

II – VOTO

Da análise da proposição, de acordo com o estabelecido no art. 144, I, do Rialesc, com relação à constitucionalidade sob o aspecto formal, observo que não há reserva de iniciativa sobre o tema, revelando-se legítima sua apresentação por parlamentar, de acordo com a competência geral prevista no art. 50, *caput*, da Constituição Estadual. Ademais, a matéria vem apresentada por meio da proposição legislativa adequada à espécie, ou seja, projeto de lei ordinária.

Inicialmente, no intuito de preservar a intenção do Autor, bem como de adequar a proposição às sugestões advindas da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), a fim de evitar o risco de o Projeto de Lei incidir em possível injuridicidade e inconstitucionalidade, apresento uma Emenda Substitutiva Global ao texto original.





Dessa forma, no que se refere à constitucionalidade sob a ótica formal e material, a proposição está em consonância com a ordem constitucional vigente.

Quanto aos aspectos da legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa também não vislumbro nenhum obstáculo à tramitação da proposição legislativa em apreço.

Ante o exposto, com base nos regimentais arts. 72, I e XV, 144, I, parte inicial (competência exclusiva da CCJ e da CFT, de exararem pareceres terminativos da continuidade de tramitação, admitindo-a ou não), 209, I, parte final, e 210, II, voto, no âmbito desta Comissão, pela **ADMISSIBILIDADE** da continuidade da regimental tramitação do Projeto de Lei nº 0158.0/2021, **na forma da Emenda Substitutiva Global que ora apresento**, devendo a matéria seguir para a Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência, conforme determinado no despacho inicial aposto à pág. 1 pelo 1º Secretário da Mesa.

Sala da Comissão,

Deputado João Amin
Relator





EMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL AO PROJETO DE LEI Nº 0158.0/2021

O Projeto de Lei nº 0158.0/2021 passa a ter a seguinte redação:

“PROJETO DE LEI Nº 0158.0/2021

“Dá nova redação ao Capítulo II do Título III da Lei nº 17.292, de 2017, que "Consolida a legislação que dispõe sobre os direitos das pessoas com deficiência", para o fim de assegurar o ingresso dessas pessoas nos meios de transporte intermunicipal, público e/ou privado, seja fluvial, marítimo, lacustre ou rodoviário, e também nos táxis e/ou veículos gerenciados por aplicativo eletrônico, inclusive quando se fizerem acompanhar de cão-guia ou de cão de assistência, no âmbito do Estado de Santa Catarina.

Art. 1º O Capítulo II do Título III da Lei nº 17.292, de 2017, passa a vigorar com a seguinte redação:

TÍTULO III

CAPÍTULO II

DA PERMANÊNCIA E INGRESSO DE CÃES-GUIA E DE CÃES DE ASSISTÊNCIA EM LOCAIS DETERMINADOS (NR)

Art. 177. Atenta contra os direitos humanos o impedimento do acesso de pessoa com deficiência que, certificadamente, dependa de acompanhamento e/ou suporte físico ou emocional por cão-guia ou por cão de assistência a locais públicos, meios de transportes municipais, intermunicipais e interestaduais, públicos e/ou privados ou estabelecimentos aos quais outras pessoas têm direito ou permissão de acesso. (NR)

Art. 180.

III – local público: o local aberto utilizado pela sociedade, com acesso gratuito ou mediante pagamento de taxa de ingresso; e

IV – estabelecimento: propriedade particular sujeita a normas e posturas municipais.

Parágrafo único. São igualmente considerados cães de assistência:





I – cão-ouvinte: o animal treinado e certificadamente capacitado para assistir pessoa com deficiência auditiva;

II – cão de assistência a autista: o animal treinado e certificadamente capacitado para assistir pessoa com transtorno do espectro autista; e

III – cão de serviço: o animal treinado e certificadamente capacitado para assistir pessoa com deficiência que não se enquadre nas condições a que se referem os incisos I e II deste parágrafo único. (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Sala das Sessões,

Deputado João Amin

