

VOTO

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator): Inicialmente, verifico a regularidade dos requisitos de admissibilidade desta ação direta: foi definido o ato impugnado (arts. 2º e 6º da Lei 10.784/2001 substituídos pelos arts. 81 e 85 da Lei 12.907/2008, do Estado de São Paulo) e os fundamentos jurídicos do pedido (violação ao art. 5º, incisos XIII e XX, bem como ao art. 24, inciso XIV, da Constituição da República) e apresentou, juntamente com a petição inicial, cópia da norma impugnada (eDOC 1, p. 11).

Desse modo, conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade, e, estando ela devidamente instruída e em plenas condições de julgamento definitivo, passo ao exame de seu mérito.

Em suas razões, a requerente sustenta que a legislação impugnada padece de vício de inconstitucionalidade ao impor aos proprietários e adestradores de cães-guia filiação à Federação Internacional de Cães-Guia, bem como por usurpar a competência da União para dispor sobre normas gerais de proteção às pessoas com deficiência.

Destaco que se trata de mais um caso em que se discute a competência concorrente constitucionalmente prevista para dar suporte legislativo a uma competência material comum, no caso, a de cuidar da proteção, dos direitos e das garantias das pessoas com deficiência.

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.

Inicialmente, verifico violação à competência da União para editar normas gerais sobre proteção às pessoas com deficiência.

No exercício dessa competência, a União editou a Lei 11.126/2005, que dispõe sobre o direito do portador de deficiência visual de ingressar e permanecer em ambientes de uso coletivo acompanhado de cão-guia. Eis o teor:

“Art. 1º É assegurado a 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.

§ 1º A deficiência visual referida no caput deste artigo restringe-se à cegueira e à baixa visão.

§ 2º O disposto no caput deste artigo aplica-se a todas as modalidades e jurisdições do serviço de transporte coletivo de passageiros, inclusive em esfera internacional com origem no território brasileiro.

Art. 2º (VETADO)

Art. 3º Constitui ato de discriminação, a ser apenado com interdição e multa, qualquer tentativa voltada a impedir ou dificultar o gozo do direito previsto no art. 1º desta Lei.

Art. 4º Serão objeto de regulamento os requisitos mínimos para identificação do cão-guia, a forma de comprovação de treinamento do usuário, o valor da multa e o tempo de interdição impostos à empresa de transporte ou ao estabelecimento público ou privado responsável pela discriminação.

Art. 5º (VETADO)

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

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.

Nesse sentido, na ocasião do julgamento da ADI 5293, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, essa Corte reafirmou a competência da União para expedir norma geral sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência. Nesse sentido:

“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, “e”, da CF). Mera especificação de quais cuidados médicos, dentre aqueles já contemplados nos 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 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.” (ADI 5293, Relator Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 20-11-2017)

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal definiu que a competência legislativa concorrente deferida aos Estados-membros para dispor sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência subsiste apenas enquanto não houver legislação de caráter nacional. Vejamos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 10.820 /92 DO ESTADO DE MINAS GERAIS - PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA - TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL - EXIGÊNCIA DE ADAPTAÇÃO DOS VEÍCULOS - MATÉRIA SUJEITA AO DOMÍNIO DA LEGISLAÇÃO CONCORRENTE - POSSIBILIDADE DE O ESTADO-MEMBRO EXERCER COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PLENA - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA POR DESPACHO - REFERENDO RECUSADO PELO PLENÁRIO. - O legislador constituinte, atento à necessidade de resguardar os direitos e os interesses das pessoas portadoras de deficiência, assegurando-lhes a melhoria de sua condição individual, social e econômica - na linha inaugurada, no regime anterior, pela E.C. n. 12/78 -, criou mecanismos compensatórios destinados a ensejar a superação das desvantagens decorrentes dessas limitações de ordem pessoal. - **A Constituição Federal, ao instituir um sistema de condomínio legislativo nas matérias taxativamente indicadas no seu art. 24 - dentre as quais avulta, por sua importância, aquela concernente à proteção e à integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV) -, deferiu ao Estado-membro, em "inexistindo lei federal sobre normas gerais", a possibilidade de exercer a competência legislativa plena, desde que "para atender a suas peculiaridades" (art. 24, § 3º).** A questão da lacuna normativa preenchível. Uma vez reconhecida a competência legislativa concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal em temas afetos às pessoas portadoras de deficiência, e enquanto não sobrevier a legislação de caráter nacional, é de admitir a existência de um espaço aberto à livre atuação normativa do Estado-membro, do que decorre a legitimidade do exercício, por essa unidade federada, da faculdade jurídica que lhe outorga o art. 24, § 3º, da Carta Política. - QUESTÃO DE ORDEM - Julgamento - Proclamação do resultado - Possibilidade de retificação dos votos já proferidos, desde que na mesma Sessão de Julgamento - Votos vencidos. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal podem, excepcionalmente, modificar os votos que proferiram na resolução da causa, mesmo que já

proclamado o resultado da decisão colegiada, desde que o façam, no entanto, no curso da mesma Sessão em que efetuado o julgamento do processo. Voto vencido do RELATOR (Min. CELSO DE MELLO), para quem a retificação dos votos proferidos só se admite dentro de um específico contexto temporalmente delimitado: aquele sob cujo domínio se desenvolveu o julgamento, de tal modo que, concluído este - e anunciado formalmente o respectivo resultado -, tornam-se imodificáveis os pronunciamentos decisórios já manifestados pelos membros integrantes do Tribunal. Entendimento que, embora vencido, encontra suporte no magistério doutrinário de LOPES DA COSTA, MONIZ DE ARAGÃO, JOÃO CLAUDINO DE OLIVEIRA E CRUZ, COSTA MANSO E JOSÉ CARLOS BARBOSA MOREIRA.” (ADI 903 MC, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 24-10-1997 - GRIFEI)

A competência para dispor sobre necessidades locais dos portadores de deficiência é, de fato, dos Estados-membros. Porém, eventual regulamentação que imponha deveres e condições ou que eventualmente ocasione assimetrias regionais ao gozo de direito por portadores de deficiência carece de necessária uniformização nacional, na medida que cabe à lei federal fixar as normas gerais de proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência, conforme indica o art. 24, XIV, da Constituição Federal de 1988.

Desse modo, evidencia-se ofensa ao artigo 24, XIV, da Constituição, que prevê a competência da União para legislar normais gerais de proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência.

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 cao-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.

Com relação ao art. 81 da Lei 12.907/2008, portanto, o dispositivo seria materialmente inconstitucional por violação à liberdade de associação prevista no art. 5º, inciso XX, uma vez que sujeita o portador de deficiência visual à filiação, ainda que indireta, à Federação Internacional de Cães-Guia. Eis o teor:

“Artigo 81 - Todo cão-guia portará identificação, e seu condutor, sempre que solicitado, deverá apresentar documento comprobatório de registro expedido por escola de cães-guia devidamente vinculada à Federação Internacional de Cães-Guia, acompanhado de atestado de sanidade do animal, fornecido pelo órgão competente, ou documento equivalente.”

De igual modo, ao impor aos instrutores, treinadores e famílias de acolhimento, para terem os mesmos direitos garantidos aos usuários, filiação compulsória a tal entidade, a lei estadual viola a liberdade negativa de não se associar, em flagrante inconstitucionalidade.

“Artigo 85 - Aos instrutores e treinadores reconhecidos pela Federação Internacional de Cães-Guia e às famílias de acolhimento autorizadas pelas escolas de treinamento filiadas à Federação Internacional de Cães-Guia serão garantidos os mesmos direitos do usuário previstos nos artigos 80 a 84 desta lei. Parágrafo único - Entende-se por: 1- treinador: aquela pessoa que ensina comandos ao cão; 2- instrutor:, aquele que treina a dupla cão-usuário; 3- família de acolhimento: aquela que acolhe o cão na fase de socialização.”

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, em outras ocasiões, julgou inconstitucionais leis que tornavam a associação a uma entidade privada um requisito para o exercício de uma atividade ou para o gozo de um direito. Vejamos:

“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)

“1. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Distrital no 3.136 /2003, que "disciplina a atividade de transporte de bagagens nos terminais rodoviários do Distrito Federal". 3. Alegação de usurpação de competência legislativa privativa da União para legislar sobre

direito do trabalho (CF, art. 22, I) e/ou sobre "condições para o exercício de profissões" (CF, art. 22, XVI). 4. Com relação à alegação de violação ao art. 22, I, da CF, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é o caso de declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Distrital no 3.136/2003, em razão da incompetência legislativa das unidades da federação para legislar sobre direito do trabalho. Precedentes citados: ADI no 601/RJ, Rel. Min. Ilmar Galvão, Pleno, unânime, DJ 20.9.2002; ADI no 953/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, unânime, DJ 2.5.2003; ADI-MC no 2.487/SC, Rel. Min. Moreira Alves, Pleno, unânime, DJ 1.8.2003; ADI no 3.069/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, unânime, DJ 16.12.2005. 5. Quanto à violação ao art. 22, XVI, da CF, na linha dos precedentes do STF, verifica-se a inconstitucionalidade formal dos arts. 2º e 8º do diploma impugnado por versarem sobre condições para o exercício da profissão. Precedente citado: ADI-MC no 2.752/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Pleno, maioria, DJ 23.4.2004. 6. Ainda que superado o reconhecimento de ambas as inconstitucionalidades formais indicadas, com relação ao art. 1º da Lei Distrital, verifica-se violação ao art. 8º, VI, da CF, por afrontar a "liberdade de associação sindical", uma vez que a norma objeto desta impugnação sujeita o exercício da profissão de carregador e transportador de bagagens à prévia filiação ao sindicato da categoria. 7. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da legislação impugnada."(ADI 3587, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe 22-02-2008, LEXSTF v. 30, n. 353, 2008, p. 75-84)

A lei estadual, portanto, ao obrigar o condutor de cao-guia que porte documento comprobatório de registro expedido por escola vinculada a Federação Internacional de Caes-Guia, bem como impor tal obrigação aos instrutores, treinadores e famílias de acolhimento, incorre em vício de inconstitucionalidade material, ofendendo, desse modo, o disposto no art. 5º, inciso XX da Constituição Federal de 1988.

Ante o exposto, voto pelo conhecimento da ação e, no mérito, para julgar parcialmente procedente o pedido e declarar a inconstitucionalidade da expressão " *devidamente vinculada à Federação Internacional de Cães-Guia* " constante no art. 81 da Lei 12.907/2008 , bem como das expressões " *reconhecidos pela Federação Internacional de Cães-Guia* " e " *filiadas à Federação Internacional de Cães-Guia* ", que consta no art. 85 da referida lei estadual.