

08/11/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.293 SANTA CATARINA

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
REQDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA
PROC.(A/S)(ES) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA: 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

ADI 5293 / SC

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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Plenário, sob a Presidência da Senhora Ministra CÁRMEN LÚCIA, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por unanimidade, acordam em julgar parcialmente procedente a ação unicamente para declarar a inconstitucionalidade formal do art. 8º da Lei 16.285/2013 do Estado de Santa Catarina, nos termos do voto do Relator. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso

ADI 5293 / SC

de Mello, Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski.

Brasília, 8 de novembro de 2017.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.293 SANTA CATARINA

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
REQDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
PROC.(A/S)(ES) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina em face da Lei estadual nº 16.285/2013, em razão da alegada ofensa aos artigos 2º; 24, XIV e § 1º; 30, V; 61, § 1º, II, “e”; 84, VI, “a”; 165; 167, I e II; e 169, § 1º, da Constituição Federal.

Eis o teor das normas impugnadas:

Art. 1º Toda pessoa que, em decorrência de queimadura, ficar acometida por sequela grave que a incapacite para o trabalho ou atividade habitual terá direito à assistência médica especializada, constituindo-se dever do Estado a sua reinserção social.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, queimadura consiste em uma lesão causada por agentes térmicos, químicos, elétricos ou radioativos que agem no tecido de revestimento do corpo humano e pode destruir, parcial ou totalmente, a pele, seus anexos e até atingir camadas mais profundas, como os tecidos subcutâneos, músculos, tendões e ossos.

Art. 3º Sequela grave incapacitante para o trabalho ou atividade habitual, para os efeitos desta Lei, compreende as lesões derivadas de queimaduras de espessura total, também conhecidas de 3º grau, com mais de 10% (dez por cento) da área corporal atingida, ou queimadura de áreas especiais como face, mãos e períneo, das quais decorra:

ADI 5293 / SC

- I – perda total de membro ou órgão;
- II - perda integral da função de membro ou órgão;
- III - redução de mais de 50% (cinquenta por cento) da função de membro ou órgão;
- IV - cicatriz patológica conhecida como quelóide e/ou hipertrófica que cause danos funcionais e/ou estéticos da face que resultem em desfiguramento grave; ou
- V - trauma psicológico severo que diminua, consideravelmente, a capacidade intelectual e a convivência social.

Parágrafo único. Será igualmente considerado portador de sequela grave incapacitante a pessoa que for vítima de queimadura de qualquer extensão que tenha associada a esta queimadura lesão inalatória, politrauma, trauma craniano, trauma elétrico, choque, insuficiência renal, cardíaca ou hepática, distúrbios de hemostasia, embolia pulmonar, infarto agudo do miocárdio, quadros infecciosos graves decorrentes ou não da queimadura, síndrome compartimental e doenças consuptivas.

Art. 4º Assistência médica especializada consiste na promoção, por parte do Estado, da reabilitação física e psicológica da pessoa vítima de queimadura que ficar acometida por sequela grave que a incapacite para o trabalho ou para a sua atividade habitual.

Art. 5º Reabilitação física, para efeitos desta Lei, compreende o tratamento cirúrgico integral, inclusive o estético, o fornecimento gratuito de cirurgias reconstrutivas com uso de tecnologias que envolvam substitutos cutâneos, malhas de compressão, lâminas de silicone, órtese, prótese ou outros materiais necessários à melhora do quadro clínico ou cirúrgico, e a assistência especializada prestada por equipe multidisciplinar composta por médicos cirurgiões plásticos e/ou com experiência comprovada na área de queimaduras, nutricionistas, fisioterapeutas, fonoaudiólogos, oftalmologistas, ortopedistas, neurologistas, clínicos gerais e enfermeiros, enquanto perdurar a necessidade, conforme critério médico e

ADI 5293 / SC

profissional.

Art. 6º Reabilitação psicológica, para efeitos desta Lei, compreende o acompanhamento da pessoa vítima de queimadura, por médicos psiquiatras, psicólogos e terapeutas ocupacionais, pelo tempo necessário, conforme critério médico e profissional.

Art. 7º A reinserção social da pessoa vítima de queimadura que cause sequela grave incapacitante para o trabalho ou atividade habitual compreende a promoção da sua integração ou reintegração à vida comunitária, por meio da criação de programas assistenciais que concorram para a eliminação de preconceitos, bem como atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, além da criação de programas que facilitem o acesso aos bens e serviços coletivos.

Art. 8º A pessoa vítima de queimadura com sequela grave incapacitante para o trabalho ou atividade habitual tem acesso gratuito ao transporte público municipal e intermunicipal, bem como o direito de usar a vaga de estacionamento especial para pessoas portadoras de deficiência.

Art. 9º Aplicam-se a toda pessoa na condição de sequelado grave incapacitado para o trabalho ou atividade habitual as disposições da Lei federal nº 7.853, de 24 de outubro de 1989 e do Decreto federal nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, que a regulamentou.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O requerente sustenta que os programas de saúde pública seriam ações de governo submetidas ao crivo do Poder Executivo, ao qual caberia a iniciativa privativa para o processo legislativo atinente à matéria. No ponto, afirma que a atuação dos agentes de saúde estatais se daria com o controle direto de órgãos do Poder Executivo, cabendo ao chefe desse Poder disciplinar sua organização e funcionamento (CF, art. 84, VI, "a"). Ademais, haveria que se observar a necessidade de previsão orçamentária para a instituição de nova despesa, também mediante norma de iniciativa do Poder Executivo, na forma dos artigos 61, § 1º, II,

ADI 5293 / SC

“b”; 165, I, II e III; 167, I e II; 169, § 1º, da Constituição Federal.

Alega em sequência que a norma impugnada, ao estabelecer gratuidade em transporte público para as vítimas de queimadura, invade matéria de competência municipal, como previsto no art. 30, V, da Constituição Federal. O art. 8º da lei impugnada violaria, igualmente, a competência da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, XI), pois a Lei federal 10.098/2010 não concederia benefício de vaga especial aos portadores de sequela grave advinda de queimaduras.

Também seria de competência da União legislar sobre normas gerais em matéria de proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência, o que ensejaria a inconstitucionalidade do art. 9º da legislação atacada, no ponto em que estabelece ampliação do conceito de deficiente físico. Por fim, pleiteia a declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento, dos artigos 2º, 3º e 10 da norma atacada.

O Min. TEORI ZAVASCKI, relator originário da causa, determinou fosse ela instruída pelo rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina apresentou informações em que expôs breve síntese do processo legislativo de elaboração da norma, pugnando pela rejeição do pedido formulado na inicial. Sustentou que o referido ato normativo teria vindo a lume para dar concretude aos comandos constitucionais relativos à proteção da saúde, não havendo que se falar em violação a normas constitucionais de competência legislativa ou mesmo a normas pertinentes à gestão orçamentária do Estado.

O Advogado-Geral da União se manifestou no sentido da procedência parcial do pedido, devendo ser declarados inconstitucionais os artigos 1º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º, da Lei nº 16.285/2013 do Estado de Santa Catarina. Os artigos 1º, 4º, 5º, 6º e 7º cuidariam de matéria atribuída pela Constituição ao Poder Executivo, sendo, portanto, inconstitucionais, em razão da ofensa ao art. 61, § 1º, II, “e”, da Constituição Federal. Por implicarem em aumento de despesa, referidos dispositivos também representariam violação ao art. 169, § 1º, I e II, da Constituição Federal. O art. 8º da norma atacada, ao estabelecer o acesso gratuito ao transporte

ADI 5293 / SC

público municipal e intermunicipal às pessoas portadoras de seqüela grave decorrente de queimadura, criaria benefício não previsto na legislação federal, o que seria incompatível com a legislação federal relativa à matéria (Lei nº 10.098/2000), violando, assim, o art. 24, XIV e § 1º, da Constituição Federal. Por outro lado, o Advogado-Geral da União entendeu que o ato normativo estadual não teria usurpado a competência da União para editar normas em matéria de proteção a pessoas com deficiência.

O Procurador-Geral da República opinou pelo acolhimento parcial do pedido, apenas quanto ao art. 8º da lei estadual questionada, pois ele avançaria indevidamente em matéria de competência municipal (art. 30, I) e também da União (art. 24, XIV, e § 1º).

É o relatório.

08/11/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.293 SANTA CATARINA**VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): O diploma ora impugnado – a Lei 16.285/2013, de Santa Catarina – estabelece uma série de definições e providências normativas voltadas à promoção da saúde de pessoas portadoras de sequelas incapacitantes decorrentes de queimaduras.

São elas, em síntese, as seguintes: (a) assegurar assistência médica especializada, incluindo a reabilitação física e psicológica da vítima, além da sua reinserção social (arts. 1º e 4º); (b) definir sequela grave incapacitante (art. 3º); (c) estabelecer os tratamentos e prestações abrangidos nos conceitos de reabilitação física, psicológica e reinserção social (arts. 5º, 6º e 7º); (d) garantir acesso gratuito a transporte público em âmbito municipal e intermunicipal (art. 8º); e (e) aplicar ao portador de sequela incapacitado algumas prerrogativas assistenciais típicas do regime jurídico previsto na Lei federal 7.853/1989 (art. 9º).

A inicial explora basicamente três linhas argumentativas buscando demonstrar a inconstitucionalidade formal de diferentes dispositivos da lei atacada, cada uma delas examinada de modo individualizado a seguir, para comodidade de raciocínio.

O primeiro eixo de impugnações, respectivo aos arts. 1º; 4º; 6º e 7º, ressalta a origem parlamentar da lei em questão, e aponta para a suposta quebra de reserva de iniciativa no processo que a originou, tendo em vista que as matérias tratadas nesses dispositivos seriam circunscritas à autoridade iniciadora exclusiva do chefe do Poder Executivo, o que implicaria sucessivas violações aos arts. 61, § 1º, II, “b” e “e”; e 84, VI, “a”, da CF. Como as medidas em questão ainda criariam novos gastos, a sua vigência também provocaria modificação indevida no orçamento público, com vulneração dos arts. 165; 167, I e II; e 169, § 1º, da CF.

ADI 5293 / SC

Eis o teor dos citados dispositivos:

Art. 1º Toda pessoa que, em decorrência de queimadura, ficar acometida por sequela grave que a incapacite para o trabalho ou atividade habitual terá direito à assistência médica especializada, constituindo-se dever do Estado a sua reinserção social.

Art. 4º Assistência médica especializada consiste na promoção, por parte do Estado, da reabilitação física e psicológica da pessoa vítima de queimadura que ficar acometida por sequela grave que a incapacite para o trabalho ou para a sua atividade habitual.

Art. 6º Reabilitação psicológica, para efeitos desta Lei, compreende o acompanhamento da pessoa vítima de queimadura, por médicos psiquiatras, psicólogos e terapeutas ocupacionais, pelo tempo necessário, conforme critério médico e profissional.

Art. 7º A reinserção social da pessoa vítima de queimadura que cause sequela grave incapacitante para o trabalho ou atividade habitual compreende a promoção da sua integração ou reintegração à vida comunitária, por meio da criação de programas assistenciais que concorram para a eliminação de preconceitos, bem como atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, além da criação de programas que facilitem o acesso aos bens e serviços coletivos.

Desde logo, cumpre afastar a alegação de ofensa ao art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição, ante sua manifesta impertinência com a legislação objeto de exame, de procedência estadual. A jurisprudência da Corte tem sinalizado de maneira peremptória que *“a reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, inc. II, al. b, da Constituição, somente se aplica aos territórios federais”* (ADI 2072, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 2/3/2015). No mesmo sentido: ADI 2.464/AP, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Plenário, DJ 25.5.2007; ADI

ADI 5293 / SC

2.447/MG, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Plenário, DJe 3.12.2009; ADI 2.464/AP, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Plenário, DJ 25.5.2007; ADI 3.205/MS, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Plenário, DJ 17.11.2006.

Também não procede a alegação de afronta ao conteúdo da alínea “e” do art. 61, § 1º, II, da CF, que preserva sob a autoridade do chefe do Poder Executivo a iniciativa para propor a criação e a extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública.

Diferentemente do que sustentado, os artigos 1º, 4º, 6º e 7º da lei estadual impugnada não chegaram a promover inovações na realidade orgânica do Executivo local, seja pela criação de novos cargos, serviços ou mesmo obrigações. As normas em exame cuidaram apenas de especificar quais os cuidados médicos, dentre aqueles já providos ordinariamente pela rede pública de saúde, deveriam ser garantidos a determinada classe de pacientes (portadores de sequelas graves causadas por queimaduras), tendo em vista a situação de vulnerabilidade por eles experimentada.

As prestações estatais preconizadas – reabilitação física, psicológica e reinserção social – dão concretização à premissa de “*atendimento integral*” (art. 198, II, da Constituição Federal), que norteia as ações e serviços de saúde em todo o território nacional, conforme corroborado pela Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde. Referida lei estabelece, como princípio operativo do SUS, a “*integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema*” (art. 7º, II, da Lei federal 8.080/1990), e esclarece que as ações de saúde não se limitam às prestações voltadas a garantir o bem estar físico e mental dos pacientes, mas também medidas de amparo social, caso seja necessário (art. 3º, § único).

Conforme bem apontado nos autos pelo Procurador-Geral da República, o SUS tem diretivas específicas em relação ao tratamento de queimados, garantindo-lhes assistência especial, no seguinte sentido:

“Com o objetivo de garantir o atendimento a pacientes com queimaduras, em serviços hierarquizados e regionalizados do SUS, e garantir-lhes assistência nos vários níveis de

ADI 5293 / SC

complexidade por equipes multidisciplinares, editou o Ministério da Saúde as Portarias GM/MS 1.273 e 1.274, de 21 de novembro de 2000. A primeira determinou a Secretarias de Saúde dos Estados e do Distrito Federal implantar Redes Estaduais de Assistência a Queimados. A segunda alterou a Tabela de Procedimentos do Sistema de Informações Hospitalares do SUS, para incluir normas de classificação de grau de extensão e gravidade de queimaduras e respectivos procedimentos.

As medidas de assistência e de reabilitação previstas nos arts. 4º a 6º do diploma catarinense decorrem do dever de recuperar plenamente a saúde dessas pessoas, o qual é imposto pela Constituição a todos os entes federativos, de forma solidária (como decorrência direta do regime constitucional de tutela estatal integral e universal da saúde). A expressão 'atendimento integral', contida no art. 198, II, da CR e no art. 7º, II, da Lei 8.080/1990, deve ser interpretada de forma a abranger todo procedimento ou serviço curativo exigido para restabelecer a saúde de pessoas vítimas de queimaduras que acarretem sequela grave. Conquanto não houvesse necessidade de a lei estadual especificar os procedimentos exigidos para tratamento de tais pacientes, isso não induz inconstitucionalidade da norma."

Os dispositivos previstos nos arts. 1º; 4º; e 6º da Lei estadual 16.285/2013 caminham ao encontro dessa lógica de atendimento integral, estabelecendo de maneira concreta quais os modelos de atendimento devem ser observados para viabilizar a assistência adequada a portadores de consequências graves causadas por queimaduras.

Como as sequelas deixadas por acidentes podem comprometer a capacidade laboral das vítimas, além de criar estigmatizações devido a fatores estéticos, a lei catarinense previu que a assistência a essas pessoas deve ir além da mera terapêutica curativa, abrangendo também programas de reinserção social específicos (art. 7º), similares àqueles que já constam da legislação federal de amparo às pessoas com deficiência,

ADI 5293 / SC

razão pela qual o legislador local entendeu de aplicar aos portadores de sequelas graves causadas por queimaduras o regime da Lei 7.853/1989.

As disposições presentes na legislação federal são substancialmente idênticas àquelas promovidas pela lei atacada, como se pode ver dos seguintes preceitos:

Art. 1º Ficam estabelecidas normas gerais que asseguram o pleno exercício dos direitos individuais e sociais das pessoas portadoras de deficiências, e sua efetiva integração social, nos termos desta Lei.

(...)

Art. 2º Ao Poder Público e seus órgãos cabe assegurar às pessoas portadoras de deficiência o pleno exercício de seus direitos básicos, inclusive dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à previdência social, ao amparo à infância e à maternidade, e de outros que, decorrentes da Constituição e das leis, propiciem seu bem-estar pessoal, social e econômico.

Parágrafo único. Para o fim estabelecido no caput deste artigo, os órgãos e entidades da administração direta e indireta devem dispensar, no âmbito de sua competência e finalidade, aos assuntos objetos esta Lei, tratamento prioritário e adequado, tendente a viabilizar, sem prejuízo de outras, as seguintes medidas:

I - na área da educação:

a) a inclusão, no sistema educacional, da Educação Especial como modalidade educativa que abranja a educação precoce, a pré-escolar, as de 1º e 2º graus, a supletiva, a habilitação e reabilitação profissionais, com currículos, etapas e exigências de diplomação próprios;

b) a inserção, no referido sistema educacional, das escolas especiais, privadas e públicas;

c) a oferta, obrigatória e gratuita, da Educação Especial em estabelecimento público de ensino;

d) o oferecimento obrigatório de programas de Educação Especial a nível pré-escolar, em unidades hospitalares e congêneres nas quais estejam internados, por prazo igual ou

ADI 5293 / SC

superior a 1 (um) ano, educandos portadores de deficiência;

e) o acesso de alunos portadores de deficiência aos benefícios conferidos aos demais educandos, inclusive material escolar, merenda escolar e bolsas de estudo;

f) a matrícula compulsória em cursos regulares de estabelecimentos públicos e particulares de pessoas portadoras de deficiência capazes de se integrarem no sistema regular de ensino;

II - na área da saúde:

(...)

f) o desenvolvimento de programas de saúde voltados para as pessoas portadoras de deficiência, desenvolvidos com a participação da sociedade e que lhes ensejem a integração social;

O regime geral protetivo das pessoas com deficiência – cujo padecimento inclui os afetados por queimaduras – ganhou desenvoltura ainda maior após a aprovação, com status normativo constitucional, da Convenção Internacional sobre Direitos das Pessoas com Deficiência, internalizada no ordenamento brasileiro pelo Decreto 6.949/2009, que também reconhece o direito de pessoas com deficiência a diferentes prestações de reinserção social, a serem efetivadas de acordo com os recursos disponíveis de cada Estado Parte (artigo 4º, item 2).

Na medida em que os arts. 1º; 4º; 6º e 7º da Lei 16.285/2013 veicularam padrões de atendimento médico absolutamente consentâneos com aqueles que já são contemplados em diversas outras referências do ordenamento federal, incluindo preceitos de hierarquia constitucional que sintetizam o direito fundamental à saúde, não há como identificar qualquer vício de origem na lei estadual em exame.

Além de não violarem a iniciativa do Governador do Estado para dispor sobre organização e funcionamento da Administração local, as normas dos arts. 1º; 4º; 6º e 7º da lei catarinense igualmente não violam os preceitos orçamentários indicados na inicial (arts. 165; 167, I e II; e 169, § 1º, da CF). É que, diversamente do que sustentado pelo requerente, os projetos de lei subscritos por parlamentares não são necessariamente

ADI 5293 / SC

neutros em termos financeiros, sendo perfeitamente possível que eles tenham projeções nas despesas públicas.

É relevante observar, a propósito, que a prevalência da tese do requerente teria o efeito de tolher significativamente a abrangência da atividade parlamentar como um todo, conforme advertência feita pelo eminente Min. MOREIRA ALVES no julgamento da ADI 2.072 MC/RS, reproduzida a seguir:

“Sr. Presidente, com a devida vênua, vou acompanhar o eminente Relator, porquanto, se se entender que qualquer dispositivo que interfira no orçamento fere a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo para lei orçamentária, não será possível legislar, sem essa iniciativa, a respeito de qualquer matéria – assim, por exemplo, pensão especial, doação ou remissão – que tenha reflexo no orçamento”. (ADI 2072 MC, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, DJU de 19/9/2003).

O entendimento veio a ser recentemente reafirmado pelo Plenário desta Suprema Corte em caso com repercussão geral (ARE 878.911, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 10/10/2016), em que se assentou a tese de que: *“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)”*.

Pelas razões até aqui expendidas, devem ser rechaçadas as alegações de inconstitucionalidade dirigidas contra os arts. 1º; 4º; 6º e 7º da Lei estadual 16.285/2013, de Santa Catarina.

A segunda tese de inconstitucionalidade formal deduzida pelo requerente diz respeito ao art. 8º da lei catarinense – que trata da gratuidade do transporte público para vítimas de queimaduras com sequelas graves.

Aqui a inicial desfralda duas perspectivas de ilegitimidade, a primeira delas no mesmo sentido das anteriores, a argumentar a quebra

ADI 5293 / SC

da reserva de iniciativa do Governador do Estado quanto às atribuições do departamento de trânsito estadual, e outra, de teor original, que suscita a usurpação de competência municipal para o serviço de transporte local (art. 30, V) e da competência federal para produzir normas sobre trânsito e transporte (art. 22, XI).

Eis o teor do dispositivo:

Art. 8º A pessoa vítima de queimadura com sequela grave incapacitante para o trabalho ou atividade habitual tem acesso gratuito ao transporte público municipal e intermunicipal, bem como o direito de usar a vaga de estacionamento especial para pessoas portadoras de deficiência.

No tocante à ruptura da iniciativa do Governador do Estado, a tese não apresenta plausibilidade, uma vez que, conforme dito quanto aos preceitos anteriores, a norma em questão não envolve a estrutura ou o funcionamento dos órgãos públicos locais, veiculando uma forma de intervenção do Estado na economia, pela instituição de uma gratuidade.

O argumento seguinte, que diz respeito a invasão de competências de outros entes federativos pela lei estadual atacada, reclama um discernimento diverso.

O art. 18 da Constituição Federal dispõe que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. A conferir densidade normativa ao dispositivo, o artigo 30, I e V, dispõe que compete aos Municípios “legislar sobre assuntos de interesse local” e “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

O Federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula Estado de Direito (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1955, p. 265; NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO

ADI 5293 / SC

PASQUINO, Dicionário de política. v. I, p. 482), pois dividem os centros de poder, buscando diminuir eventuais abusos e garantir maior efetividade na tutela dos direitos fundamentais (JORGE MIRANDA. Manual de direito constitucional. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t. 1, p. 13-14; J. J. GOMES CANOTILHO. Direito constitucional e teoria da Constituição. Almedina, p. 87).

A Constituição Federal estabeleceu as matérias próprias de cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir disso, poderá acentuar ora maior centralização de poder, na própria União, ora maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios, sempre, porém, respeitando à distribuição de competências constitucionais, sob pena de acarretar a inconstitucionalidade formal da lei ou ato normativo, pois a autonomia das entidades federativas pressupõe repartição, em maior ou menor escala, de competências legislativas, administrativas e tributárias, sendo, pois, um dos pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal (JUAN FERNANDO BADIA. *El estado unitário: El federal y El estado reginal*. Madri: Tecnos, 1978, p. 77). Essa decisão está consubstanciada nos arts. 1º e 18 da Constituição de 1988 (conferir, a respeito: MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. *O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988*. Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. *Tendências atuais da federação brasileira*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, nº 16, p. 17; e do mesmo autor: *Estruturação da federação*. Revista de Direito Público, n. 81, p. 53; CARLOS MÁRIO VELLOSO. *Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo*. Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1; JOSAPHAT MARINHO. *Rui Barbosa e a federação*. Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 40; SEABRA FAGUNDES. *Novas perspectivas do federalismo brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1).

Pois bem, ao dispor especificamente 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

ADI 5293 / SC

administração de um serviço público que, de acordo com jurisprudência já consolidada neste Supremo Tribunal Federal (v.g. ADI 845, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJe de 7/3/2008; e ADI 2349, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJU de 14/10/2005) são caracterizados como de interesse local (art. 30, V).

Assim, mostra-se formalmente inconstitucional referido dispositivo, no ponto em que confere às pessoas vítimas de queimadura, com seqüela grave incapacitante para o trabalho ou atividade habitual, gratuidade de acesso ao transporte público municipal.

Mas não é esse o único vício presente no dispositivo. 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. É o que consta dos seguintes dispositivos:

Lei nº 10.098/2010:

Art. 7º Em todas as áreas de estacionamento de veículos, localizadas em vias ou em espaços públicos, deverão ser reservadas vagas próximas dos acessos de circulação de pedestres, devidamente sinalizadas, para veículos que transportem pessoas portadoras de deficiência **com dificuldade de locomoção.**

Lei nº 13.146/2015:

Art. 47. Em todas as áreas de estacionamento aberto ao público, de uso público ou privado de uso coletivo e em vias

ADI 5293 / SC

públicas, devem ser reservadas vagas próximas aos acessos de circulação de pedestres, devidamente sinalizadas, para veículos que transportem pessoa com deficiência com **comprometimento de mobilidade**, desde que devidamente identificados.

(...)

§ 4º A credencial a que se refere o § 2º deste artigo é vinculada à pessoa com deficiência que possui **comprometimento de mobilidade** e é válida em todo o território nacional.

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 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.

Por fim, há uma terceira tese, voltada especificamente contra o art. 9º da lei estadual, que seria inconstitucional por ter criado nova regra geral sobre proteção de pessoas com deficiência, invadindo competência privativa da União (art. 24, XVI e §1º, da CF).

O dispositivo mencionado tem a seguinte literalidade:

Art. 9º Aplicam-se a toda pessoa na condição de sequelado grave incapacitado para o trabalho ou atividade habitual as

ADI 5293 / SC

disposições da Lei federal nº 7.853, de 24 de outubro de 1989 e do Decreto federal nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, que a regulamentou.

Diversamente do que salientado no tópico anterior, aqui a alegação de inconstitucionalidade não convence. O dispositivo em questão não viola, direta ou indiretamente, o conceito de deficiente físico previsto na legislação federal, nem lhe dá elastério ilegítimo. Tal norma simplesmente anuncia a plena aplicabilidade das disposições previstas na Lei nº 7.853/1989 e no Decreto nº 3.298/1999 às pessoas que estejam na condição de “sequelado grave incapacitado para o trabalho ou atividade habitual”.

Da leitura da Lei nº 7.853/1989, constata-se que não há qualquer definição ou conceito de deficiente físico. Já o Decreto nº 3.298/1999 expressamente dispõe sobre conceitos aplicáveis à matéria de que trata, mas o faz de maneira evidentemente aberta, conforme consta dos seus artigos 3º e 4º:

Art. 3º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - deficiência - **toda perda ou anormalidade de uma estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica que gere incapacidade para o desempenho de atividade**, dentro do padrão considerado normal para o ser humano;

II - deficiência permanente - aquela que ocorreu ou se estabilizou durante um período de tempo suficiente para não permitir recuperação ou ter probabilidade de que se altere, apesar de novos tratamentos; e

III - incapacidade - uma redução efetiva e acentuada da capacidade de integração social, com necessidade de equipamentos, adaptações, meios ou recursos especiais para que a pessoa portadora de deficiência possa receber ou transmitir informações necessárias ao seu bem-estar pessoal e ao desempenho de função ou atividade a ser exercida.

Art. 4º É considerada pessoa portadora de deficiência a que se enquadra nas seguintes categorias:

I - deficiência física - **alteração completa ou parcial de um**

ADI 5293 / SC

ou mais segmentos do corpo humano, acarretando o comprometimento da função física, apresentando-se sob a forma de paraplegia, paraparesia, monoplegia, monoparesia, tetraplegia, tetraparesia, triplegia, triparesia, hemiplegia, hemiparesia, ostomia, amputação ou ausência de membro, paralisia cerebral, nanismo, membros com deformidade congênita ou adquirida, exceto as deformidades estéticas e as que não produzam dificuldades para o desempenho de funções;

II - deficiência auditiva - 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;

III - deficiência visual - cegueira, na qual a acuidade visual é igual ou menor que 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; a baixa visão, que significa acuidade visual entre 0,3 e 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; os casos nos quais a somatória da medida do campo visual em ambos os olhos for igual ou menor que 60º; ou a ocorrência simultânea de quaisquer das condições anteriores;

IV - deficiência mental - funcionamento intelectual significativamente inferior à média, com manifestação antes dos dezoito anos e limitações associadas a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas, tais como:

- a) comunicação;
- b) cuidado pessoal;
- c) habilidades sociais;
- d) utilização dos recursos da comunidade;
- e) saúde e segurança;
- f) habilidades acadêmicas;
- g) lazer; e
- h) trabalho;

V - deficiência múltipla - associação de duas ou mais deficiências.

Segundo se depreende da leitura o Decreto, o conceito de deficiência

ADI 5293 / SC

pressupõe a incapacidade para o desempenho de atividades diversas da vida civil dentro do padrão normal das capacidades humanas, conceito que é perfeitamente compatível com a situação de incapacidade laboral gerada por sequelas graves decorrentes de queimaduras.

A norma prevista no art. 9º da Lei estadual 16.285/2013 funciona, na prática, 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.

Portanto, é de ser repelida a tese esgrimida na inicial em detrimento do art. 9º da Lei nº 16.285/2013, do Estado de Santa Catarina.

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente o pedido formulado na presente ação direta, unicamente para declarar a inconstitucionalidade formal do do art. 8º da Lei 16.285/2013, do Estado de Santa Catarina.

É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.293

PROCED. : SANTA CATARINA

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

REQDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou parcialmente procedente a ação unicamente para declarar a inconstitucionalidade formal do art. 8º da Lei 16.285/2013 do Estado de Santa Catarina. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 8.11.2017.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

p/ Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário