

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 639, DE 2019

Apensados: PDL nº 648/2019 e PDL nº 654/2019

Susta, nos termos do art. 49, V, da Constituição Federal, o Decreto nº 10.014, de 6 de setembro de 2019, do Poder Executivo.

**Autora:** Deputada ERIKA KOKAY

**Relator:** Deputado JULIO CESAR RIBEIRO

### I - RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Decreto Legislativo de autoria da Deputada Erika Kokay, o qual susta os efeitos do Decreto nº 10.014 de 6 de setembro de 2019, que *“altera o Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e a Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida”*.

Na justificação, a autora alega que

*O Brasil aderiu em 2009, por meio do Decreto Legislativo nº 6.949, de 25/8/2009, aprovado neste Congresso, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que garante a estes o direito à acessibilidade e o direito ao lazer. Por se tratar de tratado de Direitos Humanos, aprovado em dois turnos com quórum superior a 3/5, este Tratado é equivalente a Emenda à Constituição. Seu conteúdo de garantias individuais lhe garante, ainda, status de Clausula Pétreia, conforme §4º do art. 60 da Constituição Federal. O Decreto que se visa sustar é flagrantemente inconstitucional, na medida em que, na tentativa de supostamente regulamentar matéria reservada à edição de lei formal, restringe direitos individuais. O decreto não apenas tende a abolir, mas efetivamente reduz frontalmente o direito de ir e vir de pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida. Ora, se nem mesmo uma Proposta de Emenda à Constituição teria o poder de fazê-lo, quanto mais um ato infraconstitucional e infra legal. Para além da inconstitucionalidade, o*



*decreto também vai de encontro às garantias estabelecidas na Lei 13.146, de 2015. Essa Lei atribui ao Estado o dever de assegurar, com prioridade, a efetivação do direito de acessibilidade à pessoa com deficiência. Dessa forma, o ato do Executivo também se configura ilegal.*

À proposição, foram apensados os Projetos de Decreto Legislativo nº 648/2019, de autoria do Deputado Paulo Pimenta, e nº 654/2019, de autoria do Deputado José Guimarães, os quais pretendem igualmente sustar os efeitos do Decreto nº 10.014 de 6 de setembro de 2019.

Sujeita à apreciação do Plenário e ao regime de tramitação ordinário (RICD, art. 151, III), a matéria foi distribuída às Comissões de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência e de Constituição e Justiça e de Cidadania (mérito e art. 54 do RICD).

A Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência em reunião realizada em 26 de agosto de 2025, concluiu pela rejeição do Projeto de Decreto Legislativo nº 639, de 2019, e dos apensados nos termos do voto da Deputada Maria Rosas.

É o relatório.

2025-18013



## II - VOTO DO RELATOR

Cumpra que esta Comissão, em conformidade com o disposto na alínea “a” do inciso IV, do art. 32, da norma regimental, se manifeste sobre a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa dos Projetos de Decreto Legislativo nºs 639, de 2019, 648, de 2019 e 654, de 2023, bem como quanto ao mérito dessas proposições.

No que diz respeito à constitucionalidade formal, nenhuma objeção pode ser feita aos Projetos de Decreto Legislativo em exame, uma vez que atendem aos requisitos constitucionais formais relativos à competência exclusiva do Congresso Nacional e à iniciativa parlamentar.

Nos termos do previsto no art. 49, inciso V, da Constituição Federal, o Congresso Nacional é autorizado a sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. É de se verificar, antes de qualquer outra coisa, portanto, se esses pressupostos fundamentais de constitucionalidade são atendidos pelas proposições em exame, ou seja: 1) se a sustação pretendida se refere a ato de caráter normativo editado pelo Executivo; e 2) se o ato a ser sustado efetivamente exorbita do poder regulamentar.

Em relação ao primeiro ponto, parece-nos não haver muito espaço para dúvida: o Decreto nº 10.014 de 6 de setembro de 2019, é um ato editado pelo poder público com indiscutível caráter normativo, gozando das necessárias características da generalidade e abstração que o fazem dirigir suas disposições não a um caso concreto ou a um destinatário específico, mas a pessoas indistintas que venham a se enquadrar nas situações ali reguladas.

Com relação ao segundo ponto, o controle que pode ser exercido pelo Poder Legislativo, com base no mencionado art. 49, inciso V, da Carta, restringe-se às hipóteses de extrapolação do poder regulamentar<sup>1</sup>, no



sentido de não-adequação aos limites da lei regulamentada, configurando violação ao princípio da legalidade.

Sobre a questão impende salientar que Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 84, inciso IV, confere privativamente ao Presidente da República a competência para "*sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução*".

A doutrina e a jurisprudência pátrias são uníssonas em afirmar que o poder regulamentar não se confunde com o poder de legislar. O decreto regulamentar é um ato normativo secundário (norma secundária), cuja finalidade é dar aplicabilidade e executoriedade a uma lei (norma primária), detalhando os seus preceitos e organizando a sua implementação prática.

O limite de tal poder é, justamente, a "fiel execução". O decreto não pode inovar na ordem jurídica, ou seja, não pode criar, modificar ou extinguir direitos e obrigações não previstos na lei que regulamenta. Não pode, igualmente, contrariar o texto legal (*contra legem*) ou ir além do que ele permite (*ultra legem*).

No entanto, a função de "detalhar" e "pormenorizar" a lei não significa uma mera repetição de seus termos. Regulamentar implica, por sua natureza, em fazer escolhas técnicas, administrativas e operacionais para que o comando abstrato da lei se materialize no mundo fático e possa se adaptar dinamicamente aos diversos contextos de aplicação.

Feitas essas considerações, procedamos ao cotejo do teor da norma regulamentadora impugnada em relação aos termos da legislação-quadro que se pretende regulamentar.

O Decreto nº 10.014 de 6 de setembro de 2019 modifica o Decreto nº 5.296 de 2 de dezembro de 2004, que regulamenta as Leis nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece

<sup>1</sup> "No direito brasileiro o poder regulamentar destina-se a explicitar o teor das leis, preparando sua execução, completando-as, se for o caso. Do exercício do poder regulamentar resulta a expedição de regulamentos, veiculados por meio de decretos. Trata-se dos chamados regulamentos de execução, de competência privativa do Chefe do Executivo, são atos administrativos que estabelecem normas gerais." MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p.136.



normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.

As alterações introduzidas referem-se a 1) afastar a necessidade de que áreas destinadas ao altar e ao batistério das edificações de uso coletivo utilizadas como templos de qualquer culto atendam aos preceitos da acessibilidade, bem como 2) a dispensar os veículos destinados exclusivamente às empresas de transporte de fretamento e de turismo da observância do prazo de 24 meses previsto genericamente no caput do art. 38 do Decreto nº 5.296/2004 para que os veículos de transporte coletivo rodoviário para utilização no País sejam fabricados acessíveis e estejam disponíveis para integrar a frota operante, de forma a garantir o uso por pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

Pois bem. O tema da acessibilidade em edificações de uso coletivo e em veículos de transporte coletivo é regulado pela Lei nº 10.098/2000, diploma que estabelece normas **gerais** e critérios **básicos** para a promoção da acessibilidade. Sobre o assunto, a norma traz as seguintes diretrizes:

#### CAPÍTULO IV

#### DA ACESSIBILIDADE NOS EDIFÍCIOS PÚBLICOS OU DE USO COLETIVO

*Art. 11. A construção, ampliação ou reforma de edifícios públicos ou privados destinados ao uso coletivo deverão ser executadas de modo que sejam ou se tornem acessíveis às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.*

*Parágrafo único. Para os fins do disposto neste artigo, na construção, ampliação ou reforma de edifícios públicos ou privados destinados ao uso coletivo deverão ser observados, pelo menos, os seguintes requisitos de acessibilidade:*

*I – nas áreas externas ou internas da edificação, destinadas a garagem e a estacionamento de uso público, 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 permanente;*

*II – pelo menos um dos acessos ao interior da edificação deverá estar livre de barreiras arquitetônicas e de obstáculos que impeçam ou dificultem a acessibilidade de pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida;*

*III – pelo menos um dos itinerários que comuniquem horizontal e verticalmente todas as dependências e serviços do edifício,*



*entre si e com o exterior, deverá cumprir os requisitos de acessibilidade de que trata esta Lei; e*

*IV – os edifícios deverão dispor, pelo menos, de um banheiro acessível, distribuindo-se seus equipamentos e acessórios de maneira que possam ser utilizados por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida.*

*Art. 12. Os locais de espetáculos, conferências, aulas e outros de natureza similar deverão dispor de espaços reservados para pessoas que utilizam cadeira de rodas, e de lugares específicos para pessoas com deficiência auditiva e visual, inclusive acompanhante, de acordo com a ABNT, de modo a facilitar-lhes as condições de acesso, circulação e comunicação.*

*Art. 12-A. Os centros comerciais e os estabelecimentos congêneres devem fornecer carros e cadeiras de rodas, motorizados ou não, para o atendimento da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida.*

*(...)*

#### **CAPÍTULO VI**

#### **DA ACESSIBILIDADE NOS VEÍCULOS DE TRANSPORTE COLETIVO**

*Art. 16. Os veículos de transporte coletivo deverão cumprir os requisitos de acessibilidade estabelecidos nas normas técnicas específicas.*

Do confronto entre as normas de caráter primário e secundário em questão não vislumbramos desarmonia. Ao nosso ver, o Decreto nº 10.014, de 6 de setembro de 2019, ao especificar a aplicação das normas de acessibilidade para templos religiosos e veículos de fretamento e turismo, atuou dentro dos limites do poder regulamentar conferido ao Poder Executivo pelo art. 84, IV, da Constituição Federal, não constituindo inovação na ordem jurídica ou contrariedade a essa, mas sim legítima pormenorização para a fiel execução da Lei nº 10.098/2000.

Quanto ao primeiro aspecto regulamentado, observa-se que, ao tratar dos templos, o decreto delimita o alcance da norma primária, conferindo-lhe interpretação no sentido de que a obrigatoriedade de acessibilidade nas "edificações de uso coletivo" se aplica às áreas de circulação e uso comum dos fiéis, mas afasta a necessidade de aplicá-la a espaços de função litúrgica restrita, como altares e batistérios, harmonizando a norma de acessibilidade com a liberdade de organização religiosa.

A esse respeito, aderimos às considerações tecidas no parecer da Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência. Confira-se:



No tocante à mudança prevista no § 2º do Art. 18 que preserva o altar e o batistério de templos de qualquer culto da observância dos requisitos de acessibilidade, cremos que sua redação não está inquinada de vício de inconstitucionalidade a que a autora preconiza.

Veja que nossa Constituição estabelece como Garantia Fundamental a proteção aos locais de culto e a suas liturgias; note-se que o altar e o batistério são locais onde a liturgia é exercida em sua expressão máxima, e deve ser preservada pelo Estado, é esse o motivo da exceção, com o intuito de revigorar o comando constitucional da proteção aos locais litúrgicos.

É claro que o Decreto não vai impedir que a pessoa com deficiência exerça sua religiosidade; O texto restringe a exceção às áreas do altar e do batistério, sem afastar a acessibilidade aos demais espaços de circulação, uso comum e serviços dos templos, que permanecem plenamente abrangidos pelas normas de acessibilidade.

A acessibilidade é direito fundamental assegurado na Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI). A exceção pontual para espaços estritamente litúrgicos (altar e batistério) visa compatibilizar esse direito com a liberdade religiosa e a autonomia das organizações religiosas (CF, art. 5º, VI e VIII). Em muitas confissões, o altar/batistério possui natureza sacra e, em alguns casos, tutela patrimonial/cultural. Intervenções físicas diretas nesses espaços podem afetar bens protegidos, quando há alternativas eficazes de inclusão sem tocar o núcleo litúrgico.

O termo acessibilidade, conforme previsto no Estatuto da Pessoa com Deficiência, vai muito além da questão da mobilidade, abrangendo também qualquer tipo de suporte necessário às pessoas com deficiência, seja qual for a necessidade; pessoa com deficiência auditiva ou visual entre outras.

As instituições religiosas com certeza devem estar aptas a prover esse apoio a seus fiéis. Lembremos que o Estatuto da Pessoa com Deficiência usa o conceito de TECNOLOGIA ASSISTIVA como a melhor ferramenta para a autonomia, independência, qualidade de vida e inclusão social da pessoa com deficiência, e são muitas as disponíveis que podem estar à disposição para garantir a liturgia dos templos e igrejas, como o Braille, Linguagens de Sinal, acessibilidade digital, etc.

Portanto o Decreto 10.014/19, ao contrário de exorbitar o poder Regulamentar do Executivo, vem reafirmar a garantia constitucional da proteção Estatal aos locais destinados às liturgias de igrejas e templos de qualquer natureza, totalmente dentro das prerrogativas regulamentares do Poder Executivo (...)

Perceba-se que o Decreto, ao afastar a exigência de acessibilidade para áreas estritamente litúrgicas, como o altar e o batistério,



não nega o direito de acesso ao templo, mas realiza uma ponderação de princípios constitucionais. A obrigatoriedade de acessibilidade permanece para as áreas de circulação, bancos, sanitários e entradas, ou seja, para todas as áreas destinadas ao uso dos fiéis e do público em geral. A exceção é pontual, restrita a locais de uso específico e sagrado para a celebração do culto.

Consideramos que o altar e o batistério não são meros elementos arquitetônicos; mas espaços sagrados cuja forma, altura e disposição são, muitas vezes, ditadas por dogmas, tradições e ritos de suma importância para a atividade religiosa. Impor uma alteração estrutural nesses locais poderia configurar uma interferência indevida do Estado na organização interna e na liturgia das confissões religiosas, violando a liberdade de culto.

Assim, ao nosso ver a exceção prevista no Decreto é razoável, pois concilia o direito à acessibilidade (garantido nas áreas de uso comum) com o direito ao livre exercício dos cultos religiosos e a proteção aos locais de culto e a suas liturgias (Art. 5º, VI, CF). A ressalva não anula o propósito da Lei nº 10.098/2000, apenas o adequa a uma situação específica onde outro direito fundamental de igual hierarquia incide diretamente.

Já quanto ao segundo aspecto regulamentado, o Decreto prevê, no §5º que acrescenta ao art. 38 do Decreto nº 5.296/2004, uma exceção desobriga os fabricantes de aplicar as normas de acessibilidade aos **veículos destinados exclusivamente às modalidades de fretamento e de turismo nos prazos ali previstos**. O dispositivo, contudo, ressalva a necessidade de observância do disposto no art. 49 da Lei nº 13.146/2015, que, por sua vez, determina que as empresas de transporte de fretamento e de turismo devem assegurar acessibilidade **à medida que renovarem suas frotas**.

Veja-se que o transporte público coletivo regular é um serviço público essencial, universal e contínuo, no qual o cidadão não escolhe o veículo que utilizará. Nele, a acessibilidade total é imperativa. Já o transporte por fretamento e turismo possui natureza privada, contratual, esporádica e para grupos fechados. A contratação de um serviço de fretamento permite a especificação prévia das necessidades do grupo, incluindo a solicitação de um veículo adaptado, se necessário.





Assim, entendemos que o Decreto procede a uma diferenciação de prazos aplicáveis à adequação da frota de veículos de transporte coletivo com base em critério técnico, considerando-se que a natureza desses serviços (privados e sob demanda) é distinta do transporte público regular e contínuo.

Nesse passo, ao ponderar o princípio da acessibilidade com a liberdade religiosa e com a razoabilidade econômica no setor de transportes, o Poder Executivo não inovou na ordem jurídica, mas sim exerceu sua prerrogativa de detalhar a "fiel execução" da lei, garantindo que sua implementação seja feita de forma equilibrada, razoável e em harmonia com os demais preceitos constitucionais.

Em resumo, o Decreto não cria regras novas, mas interpreta e especifica a aplicação dos Capítulos IV e VI da Lei nº 10.098/2000 para situações concretas (espaços litúrgicos e veículos de fretamento e turismo), definindo os limites de sua exigibilidade.

Pelo exposto, conclui-se que o Decreto não extrapolou a função regulamentar que lhe foi outorgada pela Constituição Federal. Ao contrário, o ato normativo serviu para dar concretude à Lei nº 10.098/2000, pormenorizando sua aplicação em cenários específicos. De tal maneira que não se caracteriza a hipótese autorizativa da suspensão de seus efeitos prevista no art. 49, V da Constituição Federal, o que conduz à inconstitucionalidade das proposições em análise.

Diante do exposto, nosso voto é pela **inconstitucionalidade** dos Projetos de Decreto Legislativo nºs 639, de 2019, 648, de 2019 e 654, de 2023, restando prejudicada a análise dos demais aspectos submetidos à apreciação desta Comissão.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2025.

Deputado **JULIO CESAR RIBEIRO**  
Relator

2025-18013

