

VOTO

O Exmo. Sr. Ministro Luís Roberto Barroso:

I. Constitucionalidade formal

1. A obesidade é uma doença crônica que afeta sobremaneira a vida de milhares de brasileiros. Segundo dados do Ministério da Saúde, sua incidência passou de 11,8% em 2006 para 18,9% em 2016, atingindo quase um em cada cinco brasileiros [1]. Trata-se de um importante problema de saúde pública, que tem consequências no plano de acesso a serviços públicos.

2. Juridicamente, a obesidade não é considerada uma deficiência, mas uma causa de mobilidade reduzida. O Estatuto da Pessoa com Deficiência, em seu artigo 3º, IX, define pessoa com mobilidade reduzida como:

“(...) aquela que tenha, por qualquer motivo, dificuldade de movimentação, permanente ou temporária, gerando redução efetiva da mobilidade, da flexibilidade, da coordenação motora ou da percepção, incluindo idoso, gestante, lactante, pessoa com criança de colo e obeso.”

3. A legislação federal já estabelece a prioridade de pessoas com mobilidade reduzida quanto ao acesso a serviços, como a Lei 10.048/2000, que, entre outras providências, estabelece a reserva de assento por empresas de transporte e por concessionárias de transporte coletivo, e a Lei nº 10.098/2000, que determina normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade em, por exemplo, edifícios de uso coletivo ou privado.

4. O Decreto 5.296/2004 regulamenta as Leis n^os 10.048/2000 e 10.098/2000, com a seguinte disciplina:

“Art. 23. Nos teatros, cinemas, auditórios, estádios, ginásios de esporte, locais de espetáculos e de conferências e similares, serão reservados espaços livres para pessoas em cadeira de rodas e assentos

para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, de acordo com a capacidade de lotação da edificação, conforme o disposto no art. 44 § 1º, da Lei 13.446, de 2015.

§ 1º Os espaços e os assentos a que se refere o *caput*, a serem instalados e sinalizados conforme os requisitos estabelecidos nas normas técnicas de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, devem:

I - ser disponibilizados, no caso de edificações com capacidade de lotação de até mil lugares, na proporção de:

a) dois por cento de espaços para pessoas em cadeira de rodas, com a garantia de, no mínimo, um espaço; e

b) dois por cento de assentos para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, com a garantia de, no mínimo, um assento;

II - ser disponibilizados, no caso de edificações com capacidade de lotação acima de mil lugares, na proporção de:

a) vinte espaços para pessoas em cadeira de rodas mais um por cento do que exceder mil lugares; e

b) vinte assentos para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida mais um por cento do que exceder mil lugares.

§ 2º Cinquenta por cento dos assentos reservados para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida devem ter características dimensionais e estruturais para o uso por pessoa obesa, conforme norma técnica de acessibilidade da ABNT, com a garantia de, no mínimo, um assento."

5. Apesar de não determinar percentual mínimo de reserva de assentos para pessoas com mobilidade reduzida nos sistemas de transporte coletivo, estipula que sua infraestrutura deverá ser acessível, como se observa:

"Art. 34. Os sistemas de transporte coletivo são considerados acessíveis quando todos os seus elementos são concebidos, organizados, implantados e adaptados segundo o conceito de desenho universal, garantindo o uso pleno com segurança e autonomia por todas as pessoas.

Parágrafo único. A infra-estrutura de transporte coletivo a ser implantada a partir da publicação deste Decreto deverá ser acessível e estar disponível para ser operada de forma a garantir o seu uso por pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. "

6. O Estado do Paraná, ao exigir adaptação de 3% (três por cento) dos assentos em salas de projeções, teatros e espaços culturais e de 02 (dois) assentos em transporte coletivo para utilização por pessoas obesas, tem por

objeto a promoção da igualdade, conforme confirmado pela Assembleia Legislativa paranaense. Em muito se afastou, portanto, da alegada regulação de trânsito e transporte.

7. A política de inclusão adotada se enquadra na competência concorrente dos Estados, da União e dos municípios para promover acesso a cultura, esporte e lazer (CF, arts. 6º, 23, V, 24, IX, 215, 217, § 3º).

8. O tratamento estadual de temas afetos à inclusão de pessoas com dificuldades de locomoção em meios de transporte coletivo já foi enfrentado por esta Corte. Entendeu-se que o estado atua dentro de sua competência ao fazê-lo, em acórdão assim ementado:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 10.820/92 do Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre adaptação dos veículos de transporte coletivo com a finalidade de assegurar seu acesso por pessoas com deficiência ou dificuldade de locomoção. Competência legislativa concorrente (art. 24., XIV, CF). Atendimento à determinação constitucional prevista nos arts. 227, § 2º, e 244 da Lei Fundamental. Improcedência.

1. A ordem constitucional brasileira, inaugurada em 1988, trouxe desde seus escritos originais a preocupação com a proteção das pessoas portadoras de necessidades especiais, construindo políticas e diretrizes de inserção nas diversas áreas sociais e econômicas da comunidade (trabalho privado, serviço público, previdência e assistência social). Estabeleceu, assim, nos arts. 227, § 2º, e 244, a necessidade de se conferir amplo acesso e plena capacidade de locomoção às pessoas com deficiência, no que concerne tanto aos logradouros públicos, quanto aos veículos de transporte coletivo, determinando ao legislador ordinário a edição de diplomas que estabeleçam as formas de construção e modificação desses espaços e desses meios de transporte.

2. Na mesma linha afirmativa, há poucos anos, incorporou-se ao ordenamento constitucional a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, primeiro tratado internacional aprovado pelo rito legislativo previsto no art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, o qual foi internalizado por meio do Decreto Presidencial nº 6.949/2009. O art. 9º da convenção veio justamente reforçar o arcabouço de proteção do direito de acessibilidade das pessoas com deficiência.

3. Muito embora a jurisprudência da Corte seja rígida em afirmar a amplitude do conceito de trânsito e transporte para fazer valer a

competência privativa da União (art. 22, XI, CF), prevalece, no caso, a densidade do direito à acessibilidade física das pessoas com deficiência (art. 24, XIV, CF), em atendimento, inclusive, à determinação prevista nos arts. 227, § 2º, e 244 da Lei Fundamental, sem preterir a homogeneidade no tratamento legislativo a ser dispensado a esse tema. Nesse sentido, há que enquadrar a situação legislativa no rol de competências concorrentes dos entes federados. Como, à época da edição da legislação ora questionada, não havia lei geral nacional sobre o tema, a teor do § 3º do art. 24 da Constituição Federal, era deferido aos estados-membros o exercício da competência legislativa plena, podendo suprir o espaço normativo com suas legislações locais.

4. A preocupação manifesta no julgamento cautelar sobre a ausência de legislação federal protetiva hoje se encontra superada, na medida em que a União editou a Lei nº 10.098/2000, a qual dispõe sobre normas gerais e critérios básicos de promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência. Por essa razão, diante da superveniência da lei federal, a legislação mineira, embora constitucional, perde a força normativa, na atualidade, naquilo que contrastar com a legislação geral de regência do tema (art. 24, § 4º, CF/88).

5. Ação direta que se julga improcedente.”

(ADI nº 903/MG, Rel. Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 22.05.2013, p. 07.02.2014).

9. Desse modo, constata-se que a Lei nº 12.132/2001 do Estado do Paraná não ofende a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, prevista pelo artigo 22, IX, da Constituição Federal. Entendo que as normas estaduais dispõem sobre o acesso, de maneira digna, a meios de transporte público e salas de projeções, teatros, espaços culturais.

II. Constitucionalidade material

II.1. Da razoabilidade dos percentuais reservados

10. Ambas as ADIs sustentam que a lei estadual viola o princípio da razoabilidade, por prever percentagem excessiva de reserva de assentos e prazo exíguo para o atendimento das condições previstas.

11. Primeiramente, entendo que resta prejudicada a alegação de irrazoabilidade decorrente do prazo supostamente exíguo, uma vez que a edição da lei se deu há 18 anos. Assim, supõe-se que as adaptações previstas já foram realizadas.

12. Resta perquirir se a reserva de assentos prevista na lei está de acordo com o princípio da razoabilidade ou proporcionalidade, implícito nas cláusulas do Estado Democrático de Direito e do devido processo legal substantivo (art. 1º e art. 5º, LIV, CF). Como já pude demonstrar em doutrina, é possível realizar exame da validade de um ato ou de uma norma a partir do princípio da proporcionalidade, dividido nos subprincípios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito [2].

13. Partindo do subprincípio da adequação, questiona-se a aptidão do ato a promover os fins a que se destina. O subprincípio da necessidade avalia a possibilidade de existir medida menos onerosa capaz de produzir o mesmo resultado. Por fim, o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito demanda uma análise de custo-benefício entre os interesses constitucionais promovidos pelo ato e a restrição a direitos contrapostos. É possível que, apesar de ser adequado e necessário, um ato não apresente uma relação de custo-benefício aceitável.

14. As requerentes não discutem a proporcionalidade do ato de reservar assentos especiais, mas o percentual previsto. Assim, apenas este ponto será analisado.

15. A Assembleia Legislativa do Paraná afirma que, em 2001, 10% da população paranaense possuía obesidade (fl. 28). Conforme já asseverado anteriormente, em levantamento de dados Ministério da Saúde, a incidência nacional de obesidade passou de 11,8% em 2006 para 18,9%, em 2016, atingindo quase um em cada cinco brasileiros. A Associação Brasileira para o Estudo da Obesidade e da Síndrome Metabólica (ABESO) aponta que a Região Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) possui 56,08% de excesso de peso em pessoas adultas, dados que, embora não sejam oficiais, corroboram o exposto anteriormente [3].

16. A lei estadual, que prevê a reserva de 3% dos assentos em salas de projeções, teatros e espaços culturais, e de 02 assentos em transportes coletivos, está de acordo com a realidade brasileira. Ao contrário do que alega o governador do estado (fl. 7), não são poucos os indivíduos nessa condição, tampouco seria absurdo afirmar que os assentos reservados seriam efetivamente ocupados por essas pessoas. Caso, em uma ocasião

concreta, esses assentos estejam ociosos, não há impedimento à sua ocupação por pessoas não-obesas.

17. Assim, entendo que o legislador concedeu proteção adequada, necessária e proporcional para atender o público de pessoas com mobilidade reduzida, dada a obesidade. Na contramão do que indicam as requerentes, o percentual de assentos reservados corresponde à realidade brasileira e garante uma ocupação digna e confortável às pessoas com obesidade.

II.2. Das demais alegações de inconstitucionalidade

18. O Governador do Estado do Paraná sustenta que os dispositivos impugnados desrespeitam os artigos 1º, inciso IV; 5º, caput, II, § 2º e 170 da Constituição Federal, cujos conteúdos colaciono a seguir:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios”

19. Quanto aos fundamentos do valor social do trabalho, da livre iniciativa, da igualdade e da proteção da ordem econômica, entendo que a reserva de assentos não dirime seus conteúdos. Diversamente, trata-se de ponderação entre tais princípios e a dignidade da pessoa humana, mais especificamente a pessoa com mobilidade reduzida. Pela existência da

extensa da legislação e normativas que preveem tratamento diferenciado a esses indivíduos (Estatuto do Deficiente, Leis n^os 10.048/2000 e 10.098/2000 e Decreto 5.296/2004, por exemplo), comprova-se o assentamento, pela sociedade, de tal reserva como compatível com os princípios constitucionais.

20. O Excelentíssimo Ministro Celso de Mello reconheceu a vulnerabilidade do grupo de pessoas com obesidade, de forma a vislumbrar a importância de políticas públicas de inclusão:

“Cumpre ter presente que a fixação de um percentual de assentos especiais e de lugares reservados a “pessoas obesas” em salas de projeção, teatros e espaços culturais no Estado do Paraná e, também, em veículos de transporte coletivo municipal e intermunicipal tem por finalidade viabilizar a implementação, nessa unidade da Federação, de política pública, de índole compensatória e de caráter eminentemente inclusivo, destinada a tornar possível a execução de atendimento especializado a pessoas que, em razão de suas próprias condições físicas, sofrem de particular dificuldade de adaptação aos modelos padronizados no meio social.

A medida em questão também se mostra em harmonia com um dos fundamentos mais expressivos em que se apóia, em nosso sistema constitucional, a idéia mesma concernente à essencial dignidade da pessoa humana (CF, art. 1^o, III).”

(ADI n^o 2477/PR, Relator: Ministro Ilmar Galvão, Redator: Celso de Mello, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 25/04/2002, Publicação em 08/05/2002).

21. Isto posto, entendo improcedente a alegação de ofensa aos artigos 1^o, inciso IV; 5^o, caput, II, § 2^o e 170 da Constituição Federal

III. Conclusão

22. Diante do exposto, conheço de ambas as ações indiretas de inconstitucionalidade e julgo-as improcedentes, de forma a reputar constitucional a reserva de assentos em transportes coletivos e em salas de projeções, teatros e espaços culturais no Estado do Paraná, nas proporções de 02 assentos e 03% dos assentos, respectivamente.

23. É como voto.

IV. Notas

[1] Disponível em: <<http://portalms.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/28108-em-dez-anos-obesidade-cresce-60-no-brasil-e-colabora-para-maior-prevalencia-de-hipertensao-e-diabetes>>.

[2] Luís Roberto Barroso, Curso de Direito Constitucional Contemporâneo, 8. ed., 2019, p. 292.

[3] Disponível em: <<http://www.abeso.org.br/atitude-saudavel/mapa-obesidade>>.

Plenário Virtual - minuta de voto - 14/10/2022 00:00