

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: A controvérsia diz respeito à constitucionalidade, ou não, da Lei n. 7.436/2002 do Estado do Espírito Santo, com a alteração promovida pela Lei n. 10.684/2017, a versar sobre a isenção do pagamento de pedágio nas rodovias estaduais aos veículos de propriedade de pessoas com deficiência.

Antes de adentrar o mérito, relembro que a Advocacia-Geral da União se pronunciou pelo não conhecimento da ação considerada a necessidade de aditamento da petição inicial ante a modificação do diploma combatido operada pela Lei estadual n. 10.684/2017 (eDoc 32).

O requerente foi intimado a se manifestar (eDoc 37), tendo, em seguida, apresentado petição (eDoc 39). Ressaltou a mudança redacional promovida pela Lei estadual n. 10.684/2017, que implicou a substituição da expressão “pessoa portadora de deficiência” por “pessoa com deficiência”.

Deferi o aditamento, determinando a inclusão da Lei n. 10.684/2017 do Estado do Espírito Santo como objeto da ação (eDoc 41).

Encontra-se superada, portanto, a articulação de inadmissibilidade da ação por ausência de aditamento.

1. Da alegada violação aos arts. 2º; 61, § 1º, II; e 84, II e VI, “a”, da Constituição Federal

O requerente aduz, em apertada síntese, que os arts. 2º e 3º da Lei estadual n. 7.436/02 violam os arts. 61, § 1º, II, e 84, II e VI, “a”, da Constituição Federal. Afirma ter o legislador capixaba criado “atribuições para o Órgão Executivo Estadual, violando frontalmente a competência privativa do Governador do Estado, a quem cabe deflagrar o processo normativo de leis que disponham sobre matéria tipicamente administrativa (princípio da direção superior da administração), nos termos fixados na Constituição Federal vigente”.

Nessa toada, diz infringido o princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º da Constituição, por afronta a competências

privativas do Executivo, as quais não poderiam sofrer interferência.

Vejamos.

De início, destaco que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 2.733, da relatoria do ministro Eros Grau, apreciou a constitucionalidade da Lei estadual capixaba n. 7.304/2002, cujo teor é similar ao do diploma objeto desta ação, qual seja, a Lei n. 7.436/2002 do mesmo ente federativo. Transcrevo as duas normas:

Lei n. 7.304/2002 – objeto da ADI 2.733:

Art. 1º Ficam excluídas da relação de veículos sujeitos ao pagamento de pedágio as motocicletas que trafeguem nas vias públicas estaduais do Espírito Santo.

Art. 2º Será concedido aos estudantes desconto de 50% (cinquenta por cento) incidente sobre o valor de pedágios existentes nas vias estaduais, quando as mesmas forem utilizadas para o deslocamento entre a residência e o estabelecimento de ensino, desde que preenchidas as seguintes condições:

I – comprovação de residência em local distinto do estabelecimento de ensino;

II – comprovação da regularidade da matrícula em estabelecimento de ensino;

III – cadastramento prévio do veículo utilizado pelo estudante, junto à administração do pedágio.

Art. 3º A Secretaria de Estado de Desenvolvimento de Infra-Estrutura e dos Transportes baixará atos regulamentando esta Lei no prazo de 30 (trinta) dias de sua publicação.

Art. 4º As concessionárias de serviço público, bem como as administrações de pedágios, deverão viabilizar o exercício do direito estabelecido nesta Lei no prazo máximo de 30 (trinta) dias de sua regularização, sob pena de ficar suspensa a cobrança de pedágio até que se efetive o direito aqui assegurado.

Parágrafo único. A requerimento das concessionárias de serviço público, ou das administrações de pedágios, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento de Infra-Estrutura e dos

Transportes poderá, a seu critério, ampliar o prazo de que trata o “caput” deste artigo, quando considerar relevantes os motivos.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Lei n. 7.436/2002 – objeto da presente ação (ADI 3.816):

Art. 1º Ficam isentos do pagamento de pedágio nas rodovias estaduais os veículos de propriedade de pessoas com deficiência. (Redação dada pela lei nº 10.684, de 03 de julho de 2017)

Parágrafo único. A isenção de que trata o caput deste artigo aplica-se exclusiva e comprovadamente a veículos legalmente adaptados e conduzidos por pessoas com deficiência física. (Redação dada pela lei nº 10.684, de 03 de julho de 2017)

Art. 2º Cabe à Administração Pública Estadual expedir o documento comprobatório da isenção, após o devido requerimento.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data de publicação desta Lei.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Em que pesem as diferenças entre as normas contestadas, que serão esmiuçadas no tópico seguinte, em ambas as ações diretas que as contestam foi alegado vício formal de constitucionalidade, ao argumento, em apertada síntese, de invasão, pelo Poder Legislativo, da competência outorgada ao Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º).

Naquele caso (ADI 2.733), as alegações de irregularidade formal foram afastadas. É o que se percebe do trecho abaixo, que adoto como razão de decidir:

Afasto, desde logo, a alegada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, já que, ao contrário do sustentado pelo requerente, não é verdadeiro que qualquer projeto de lei que produza reflexos no orçamento só possa ser proposto pelo

Chefe do Executivo estadual.

Os casos de limitação da iniciativa parlamentar estão previstos, em *numeris clausus*, no § 1º do artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar esse rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesas para o Estado-membro. A esse respeito, assim se pronunciaram os Ministros OCTÁVIO GALLOTTI e MOREIRA ALVES, quando do julgamento da ADI n. 2072/MC.

É insustentável a afirmação de que, no caso, a consequente redução de arrecadação nos pedágios – o que pode ensejar a adoção de medidas tendentes a restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão celebrado entre o Estado-membro e o particular – justifique a reserva de iniciativa. Não se pode, por analogia, restringir, além dos casos previstos na Constituição, o exercício da atividade tipicamente parlamentar.

(ADI 2.733, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, DJe 3.2.2006)

No caso ora em exame, a norma oriunda do Legislativo não versa criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica; aumento de remunerações; servidores públicos e seu regime jurídico; ou provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Todas essas são matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto no art. 61, § 1º, da Constituição Federal (ADI 3.061, Rel. Min. Ayres Britto, DJe 9.6.2006).

Não há falar, portanto, em violação à reserva de iniciativa.

Dessa forma, em linha com o decidido na ADI 2.733, afasto, no ponto, as alegações de afronta ao art. 61, § 1º, da Constituição pelas disposições impugnadas nesta ação.

Contudo, e já adentrando a seara da constitucionalidade material, há questão que não foi apreciada naquele caso e que leva à invalidade parcial da norma aqui atacada.

Refiro-me à determinação, nos termos do art. 3º da Lei n. 7.436/2002,

para que o Poder Executivo regulamente a norma em sessenta dias.

A jurisprudência do Supremo se consolidou pela impossibilidade de lei estipular prazo para o Chefe do Poder Executivo regulamentá-la. Ilustra esse entendimento o decidido pelo Tribunal na ADI 4.728, de relatoria da ministra Rosa Weber. Confira-se a ementa do acórdão, publicado no DJe de 13 de dezembro de 2021:

Ação direta de constitucionalidade. Lei 1.601/2011, do Estado do Amapá. Instituição da Política Estadual de Prevenção, Enfrentamento das Violências, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Preliminar. Ausência de impugnação específica dos dispositivos da lei questionada. Não conhecimento, em parte. Art. 9º. Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 1. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de constitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia. 2. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle. 3. **Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.** 4. Ação direta de constitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente.

(Grifei)

Como bem pontuou o Tribunal Pleno em referido julgado, uma das atividades típicas do Poder Executivo é a regulamentação de normas.

Assim leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (*Direito*. 37. ed., rev., atual. e ampl. 2. reimp. Rio de Janeiro: Forense, 2024): “Insere-se, portanto, o poder regulamentar como uma das formas pelas quais se expressa a função normativa do Poder Executivo. Pode ser definido como o que cabe ao Chefe do Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios, de editar normas complementares à lei, para sua fiel execução”.

Se a regulamentação é uma das atividades típicas do Poder Executivo, não cabe ao Legislativo fixar prazos para que tal atividade seja exercida, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes (CF/1988, art. 2º).

No mesmo sentido, cito, ainda, a título de precedentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.600/2011 DO ESTADO DO AMAPÁ. PROGRAMA BOLSA ALUGUEL. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO DO BENEFÍCIO AO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI PELO PODER EXECUTIVO. INVIALIDADE. PARCIAL PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.

1. A Lei amapaense, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata de estruturação ou atribuição de órgãos, tampouco de regime jurídico de servidores, mas tão somente determina que seja pago o auxílio aluguel, pelo Poder Público, nas situações nela contempladas, em caráter emergencial e assistencial, aplicando-se com exatidão a Tese 917 da Repercussão Geral à norma em exame.

2. A norma impugnada não incide na proibição constitucional de indexação ao salário mínimo, tendo em vista que (i) não é fixado valor, mas limite máximo do benefício; e (ii) inexiste inconstitucionalidade em qualquer vinculação a salários mínimos, mas apenas em relação a reajuste automático de salários de servidores.

3. A Constituição, ao estabelecer as competências de cada um dos Poderes constituídos, atribuiu ao Chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública (CF, art. 84, II), o que significa, ao fim e ao cabo, a definição, por meio de critérios de conveniência e

oportunidade, de metas e modos de execução dos objetivos legalmente traçados e em observância às limitações financeiras do Estado. Por esse motivo, a tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo quanto ao dever regulamentar que lhe é originalmente atribuído pelo texto constitucional sem qualquer restrição temporal, viola o art. 2º da Constituição.

4. Procedência em parte do pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias”, contida no art. 8º da Lei 1.600, de 28 de dezembro de 2011, do Estado do Amapá.

(ADI 4.727, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, Red. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, DJe 28.4.2023)

Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda nº 24/2008 à Constituição do Estado de São Paulo. Estipulação de prazo para o Governador expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis (CE paulista, art. 47, III). Violação do princípio da separação dos poderes. Definição de comportamentos configuradores de crimes de responsabilidade (CE paulista, art. 20, XVI e art. 52, §§ 1º, 2º e 3º). Usurpação da competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I). Súmula Vinculante 46/STF. Atribuição de iniciativa privativa à Assembleia Legislativa para a propositura de projetos de lei em matéria de interesse da Administração Pública estadual (art. 24, § 1º, n. 4). Observância compulsória pelos Estados-membros das normas constitucionais estruturantes do processo legislativo. 1. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de disposições que estabeleçam prazos ao Chefe do Poder Executivo para apresentação de projetos de lei ou para a regulamentação de disposições legais. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. Precedentes. 2. A Constituição paulista, além de incluir os diretores de agências reguladoras entre as autoridades sujeitas às sanções decorrentes da prática de crime de responsabilidade, também amplia o âmbito material dos tipos previstos na legislação federal (Lei nº 1.079/50). Compete à União, com absoluta privatividade, a definição dos crimes de responsabilidade. Súmula Vinculante 46/STF. 3. Como regra, a iniciativa das leis incumbe a quaisquer das pessoas e órgãos relacionados no art. 61, caput, da Constituição Federal. Somente nos casos excepcionados pela própria Constituição Federal haverá prerrogativa privativa para a propositura das leis. A adoção das normas constitucionais

estruturantes do processo legislativo impõe-se compulsoriamente aos Estados-membros por força de expressa disposição constitucional (ADCT, art. 11). 4. Ação direta conhecida. Pedido julgado procedente.

(ADI 4.052, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 12.7.2022)

Reputo inconstitucional o art. 3º da Lei estadual n. 7.436/2002 do Espírito Santo, no que estipulou o prazo de sessenta dias para que a lei em questão fosse regulamentada pelo Poder Executivo.

2. Da alegada violação aos arts. 37, XXI, e 175 da Constituição Federal. Princípio da razoabilidade.

O proponente aduz, em resumo, que a lei impugnada, instituidora da isenção do pagamento de pedágio a pessoas com deficiência, contraria o disposto nos arts. 37, XXI, e 175 da Constituição Federal, por supostamente ensejar desequilíbrio na equação econômico-financeira do contrato de concessão de rodovias estaduais. Destaca que a cobrança de pedágio foi fruto de legítimo procedimento licitatório.

Também diz inobservado o princípio da razoabilidade, ante a ausência de previsão de compensação financeira às empresas concessionárias em decorrência da aludida isenção. Assevera que a empresa prestadora de serviço público estaria impedida de auferir a remuneração integral por seus serviços, tendo de enfrentar “enormes prejuízos financeiros”. Pondera que a situação levaria à impossibilidade de prestação de serviço adequado pela concessionária.

Sem razão.

Retomo, pois, a questão aventada no tópico antecedente, relativa às semelhanças entre o que se discute na presente ação e na ADI 2.733.

Nas duas ações de controle concentrado, está em debate a compatibilidade, ou não, com a Constituição de 1988, de normas editadas pelo Poder Legislativo capixaba, as quais previram isenções a determinadas pessoas no pagamento de pedágio em rodovias estaduais. Nos dois casos alegou-se quebra do equilíbrio econômico-financeiro dos

contratos de concessão envolvendo estradas do Espírito Santo.

Na ADI 2.733, a norma impugnada isentou do pagamento de pedágio as motocicletas que trafegassem nas vias públicas estaduais, além de ter concedido descontos para o deslocamento de estudantes. O pedido de declaração de constitucionalidade foi julgado procedente, com o Tribunal entendendo que a lei estadual afetou o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, conforme se percebe da ementa, que ora transcrevo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO. CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. AFRONTA.

1. A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação.

2. Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados.

3. Pedido de declaração de constitucionalidade julgado procedente.

(ADI 2.733, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, DJe 3.2.2006)

Na presente ação, porém, a norma impugnada isenta do pagamento de pedágio somente os veículos de propriedade de pessoas com deficiência.

Há, portanto, relevante distinção entre os casos em análise, uma vez que eventual impacto no equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão causado pela isenção a motocicletas e estudantes é muito maior que o impacto da isenção de pedágio concedida apenas a

pessoas com deficiência.

Trata-se de questão levada em consideração na própria justificativa da lei, como se verifica do seguinte trecho (eDoc 13):

O quantitativo de deficientes proprietários de veículos não possui tamanho capaz de causar prejuízo às empresas concessionárias de rodovias, as quais compete a exploração das mesmas.

(Grifei)

Dessa forma, tenho que, em relação à (in)constitucionalidade material da norma, os fundamentos utilizados no julgamento da ADI 2.733 não podem ser simplesmente transpostos à presente ação.

Passo, então, a analisar a suposta inconstitucionalidade material da norma contestada, sob a ótica do equilíbrio econômico-financeiro, nos termos dos arts. 37, XXI, e 175 do Texto Constitucional.

O equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados com o poder público pode ser visto como um direito do particular contratado decorrente do próprio art. 37, XXI, da Constituição Federal, na parte em que prevista a manutenção das “condições efetivas da proposta”:

Art. 37. [...]

[...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, **mantidas as condições efetivas da proposta**, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Ou seja: uma vez rompido tal equilíbrio, é possível a revisão das tarifas pactuadas, ou até do próprio ajuste firmado entre a empresa particular concessionária (CF, art. 175) e a Administração.

Na hipótese, entendo que a norma impugnada, ao instituir isenção

de pedágio às pessoas com deficiência, não viola o princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Não há, na inicial ou nas demais manifestações, elementos indicativos de que a aludida isenção tenha gerado quebra no equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de rodovias estaduais. Também não há dados a respeito do impacto da norma na receita auferida pelas concessionárias, consideradas a quantidade de veículos titularizados por pessoas com deficiência na região e, até mesmo, o número de viagens realizadas em determinado período nas estradas privatizadas, tudo a respaldar o arguido desequilíbrio.

Todas as alegações, na realidade, são pautadas na suposição de que a isenção geraria efeito financeiro negativo relevante às empresas concessionárias. À míngua da comprovação efetiva do impacto, mostra-se inadequado o afastamento da presunção de constitucionalidade da norma, especialmente quando traduz verdadeira política afirmativa em favor das pessoas com deficiência.

Eventual dúvida, nesse contexto, milita em favor da lei, que não deve ser declarada inconstitucional em zona de incerteza. Em sentido semelhante já decidiu o Supremo:

AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO DE OPÇÃO AO CARGO DE DEFENSOR PÚBLICO. PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE. MATÉRIA JÁ APRECIADA EM CONTROLE CONCENTRADO. EFICÁCIA PRECLUSIVA.

1. Este Tribunal admite, excepcionalmente, a revisão de julgamento de Ação Direta quando há processo de inconstitucionalização decorrente de notórias mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas substanciais, ausentes no caso concreto. Eficácia preclusiva.

2. As formas derivadas de investidura em cargos públicos são inadmissíveis à luz da Constituição do Brasil de 1988, de forma que as Constituições estaduais não podem ampliar a excepcionalidade admitida pelo artigo 22 do ADCT. Precedentes: ADI 3.603, Rel. Min. Eros Grau, DJ 02.02.2007; ADI 112, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 09.02.1996; ADI 175, Rel. Min.

Otávio Galotti, DJ 08.10.1993; ADI 1.267, Rel. Min. Eros Grau, DJ 10.08.2006.

3. Quando do julgamento da ADI 3.720, foi declarada a constitucionalidade da disposição da Constituição do Estado de São Paulo que faculta aos procuradores a opção por carreira na Defensoria Pública, quanto cumpram os requisitos de convergência entre o concurso prestado e as atividades de defensor. Essa opção não se estende a agentes de outras carreiras, sob pena de ofensa à exigência constitucional de concurso público.

4. Tendo em conta a prévia manifestação desta Corte e a ausência de fundamentos suficientes para o reconhecimento da inconstitucionalidade superveniente, não se desvincilhou a parte requerente do ônus argumentativo que se lhe impõe a presunção de constitucionalidade da lei impugnada.

5. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ADI 4363 AgR, Tribunal Pleno, ministro Edson Fachin,
DJe de 19 de dezembro de 2018, grifei)

Nessa toada, a norma impugnada não se mostra desarrazoada ou desproporcional.

Quanto à questão, confira-se trecho do voto condutor na ADI 5.452, ministra Cármem Lúcia, DJe de 06 de outubro de 2020, na qual discutida a compatibilidade, com a Constituição, de disposição por meio da qual estabelecida a obrigação de locadoras oferecerem veículos adaptados a pessoas com deficiência a cada 20 veículos da frota:

“O princípio da proporcionalidade aplica-se quando confrontados os meios adotados numa prática e os fins por ela buscados, submetendo a sua legitimidade a exame realizado com base em três elementos ou subprincípios. O primeiro é o da adequação, pelo qual o meio adotado deve ser hábil a alcançar o fim pretendido.

O segundo elemento é o da necessidade, que impede que a medida exceda “os limites indispensáveis à conservação do fim legítimo que se almeja” (BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 10. ed. rev. atual. E ampl. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 360). O Ministro Gilmar Mendes observa que “o meio não será necessário se o objetivo almejado puder

ser alcançado com a adoção de medida que se revele a um só tempo adequada e menos onerosa" (MENDES, Gilmar Ferreira. "O princípio da proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: novas leituras." In Repertório IOB Jurisprudência: Tributário, Constitucional e Administrativo, n. 14, jul. 2000. p. 371).

Ademais, deve-se analisar a proporcionalidade em sentido estrito da medida, na qual se impõe que as vantagens trazidas pelo alcance da finalidade correspondam, nas notas de Humberto Ávila, "às desvantagens provocadas pela adoção do meio" (ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 205).

[...]

11. Na espécie, o caput do art. 52 da Lei n. 13.146/2015 harmoniza-se com os subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal assentou que "a autonomia privada, que encontra claras limitações de ordem jurídica, não pode ser exercida em detrimento ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros, especialmente aqueles positivados em sede constitucional, pois a autonomia da vontade não confere aos particulares, no domínio de sua incidência e atuação, o poder de transgredir ou de ignorar as restrições postas e definidas pela própria Constituição, cuja eficácia e força normativa também se impõem, aos particulares, no âmbito de suas relações privadas, em tema de liberdades fundamentais" (Recurso Extraordinário n. 201.819/RJ, Relator para acórdão o Ministro Gilmar Mendes, DJ de 2.10.2006)".

Na presente ação, da mesma forma, a isenção estabelecida é adequada e necessária ao objetivo posto, além de atender à proporcionalidade em sentido estrito, no que torna eficaz, às pessoas com deficiência, o direito fundamental de acesso ao transporte.

Considerado o antagonismo entre, de um lado, interesse financeiro

da concessionária e, de outro, a tutela de interesse público, o Supremo, na ADI 6.474, da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, com acórdão publicado no DJe de 9 de novembro de 2022, reconheceu a constitucionalidade da cessão gratuita de passagens a policiais militares no sistema de transporte coletivo:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI
13.729/2006, DO ESTADO DO CEARÁ. COMPETÊNCIA DOS
ESTADOS PARA LEGISLAR SOBRE TRANSPORTE
INTERMUNICIPAL E SEGURANÇA PÚBLICA. CESSÃO
GRATUITA DE PASSAGENS A POLICIAIS MILITARES NO
SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO
INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS.
CONSTITUCIONALIDADE. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA
AO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-
FINANCEIRO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. PRECEDENTE.
AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.**

I – A segurança pública é de competência comum dos Estados-membros (CF, art. 144), sendo também sua competência remanescente a prerrogativa de legislar sobre transporte intermunicipal (CF, art. 25, § 1º).

II – É constitucional a disponibilização de no máximo duas passagens por coletivo a policiais militares da ativa, desde que devidamente fardados e identificados, por parte das empresas de ônibus permissionárias de linhas intermunicipais. Precedente desta Corte: ADI 1.052/RS, Redator para o acórdão o Ministro Alexandre de Moraes.

III – Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(Grifei)

Na Constituição Federal, há diversas disposições a respeito da tutela dos direitos das pessoas com deficiência (PcD). Entre outros preceitos, no art. 7º, XXXI, tem-se proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador com deficiência. No art. 23, II, prevê-se competência comum dos entes federativos cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas com deficiência. No art. 24, XIV, o Constituinte preconizou competência concorrente dos entes para legislar sobre proteção e integração social das pessoas com deficiência.

A lei impugnada interveio na ordem econômica para dar maior efetividade aos direitos fundamentais das pessoas com deficiência, considerando, em especial, o direito de ir e vir, que, para tais indivíduos, é geralmente mitigado. É o que se verifica do Projeto de Lei n. 611/2000, que originou o diploma contestado e veio acompanhado da seguinte justificativa (eDoc 13):

O governo federal e o governo estadual, sistematicamente, oferecem descontos e/ou isenções no pagamento de alguns de seus tributos importantes tais como o ICMS, o IPI e o IPVA para os deficientes físicos, visando facilitar-lhes, por exemplo, a aquisição de veículos automotores. Tal medida é reconhecidamente importante e exerce fundamental papel na cooperação que permita aos deficientes físicos uma vida melhor e mais cômoda. **Entretanto, considerando que esse grupo especial de pessoas é sabidamente muito onerado com a necessidade de cuidados específicos pela condição em que se encontram, objetivamos reforçar o benefício fiscal com a isenção do pagamento de pedágio nas rodovias estaduais.**

O quantitativo de deficientes proprietários de veículos não possui tamanho capaz de causar prejuízo às empresas concessionárias de rodovias, as quais compete a exploração das mesmas.

Entendemos que é justo propiciarmos nos pedágios das estradas estaduais a isenção da cobrança aos deficientes, razão pela qual acreditamos contar com o apoio do conjunto desta Assembleia para a sua aprovação.

(Grifei)

Verifica-se que o legislador ordinário estadual, ao instituir a isenção no pagamento de pedágio, pretendeu diminuir as despesas das pessoas com deficiência em relação ao transporte.

Tal diminuição de custos traduz-se, repita-se, em incremento ao direito dessas pessoas de ir e vir, dando efetividade a direito fundamental por elas titularizado – relacionado, aliás, à acessibilidade.

Relembro, no ponto, que a acessibilidade às pessoas com deficiência é direito fundamental, com previsão na Constituição Federal e na

Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, incorporada ao ordenamento jurídico nacional com *status* de emenda constitucional – tudo a facilitar, entre outros objetivos, a integração das pessoas com deficiência no convívio social:

Constituição Federal:

Art. 227. [...]

[...]

§ 2º A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

Art. 244. A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no art. 227, § 2º.

Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência:

Artigo 3.

Princípios gerais.

Os princípios da presente Convenção são:

[...]

f) A acessibilidade;

Artigo 9

Acessibilidade

1. A fim de possibilitar às pessoas com deficiência viver de forma independente e participar plenamente de todos os aspectos da vida, os Estados Partes tomarão as medidas apropriadas para assegurar às pessoas com deficiência o acesso, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, ao meio físico, ao transporte, à informação e comunicação, inclusive aos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, bem como a outros serviços e instalações abertos ao público ou de uso público, tanto na zona urbana como na rural. Essas medidas, que incluirão a identificação e a eliminação de obstáculos e barreiras à acessibilidade, serão aplicadas, entre outros, a:

a) Edifícios, rodovias, meios de transporte e outras

instalações internas e externas, inclusive escolas, residências, instalações médicas e local de trabalho;

b) Informações, comunicações e outros serviços, inclusive serviços eletrônicos e serviços de emergência.

2. Os Estados Partes também tomarão medidas apropriadas para:

a) Desenvolver, promulgar e monitorar a implementação de normas e diretrizes mínimas para a acessibilidade das instalações e dos serviços abertos ao público ou de uso público;

b) Assegurar que as entidades privadas que oferecem instalações e serviços abertos ao público ou de uso público levem em consideração todos os aspectos relativos à acessibilidade para pessoas com deficiência;

c) Proporcionar, a todos os atores envolvidos, formação em relação às questões de acessibilidade com as quais as pessoas com deficiência se confrontam;

d) Dotar os edifícios e outras instalações abertas ao público ou de uso público de sinalização em braille e em formatos de fácil leitura e compreensão;

e) Oferecer formas de assistência humana ou animal e serviços de mediadores, incluindo guias, ledores e intérpretes profissionais da língua de sinais, para facilitar o acesso aos edifícios e outras instalações abertas ao público ou de uso público;

f) Promover outras formas apropriadas de assistência e apoio a pessoas com deficiência, a fim de assegurar a essas pessoas o acesso a informações;

g) Promover o acesso de pessoas com deficiência a novos sistemas e tecnologias da informação e comunicação, inclusive à Internet;

h) Promover, desde a fase inicial, a conceção, o desenvolvimento, a produção e a disseminação de sistemas e tecnologias de informação e comunicação, a fim de que esses sistemas e tecnologias se tornem acessíveis a custo mínimo.

Percebe-se, pois, a preocupação do Poder Constituinte com a acessibilidade e a plena integração das pessoas com deficiência no convívio social – prevendo, inclusive, a edição de norma regulamentadora para tanto.

Tal regulamentação, a par do implemento de políticas públicas

destinadas às pessoas com deficiência, por óbvio, envolverão custos.

Dessa forma, tem-se que não só o Estado mas também os setores privados devem buscar a efetivação de tal direito fundamental, desde que respeitados, entre outros princípios, o da razoabilidade, que, tudo indica, foi observado no caso, especialmente considerada a lucratividade da empresa concessionária nos últimos anos.

Outrossim, do ponto de vista material, a norma impugnada é constitucional.

3. Dispositivo

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente o pedido formulado, para declarar a constitucionalidade do art. 3º da Lei n. 7.436, de 10 de dezembro de 2002, do Estado do Espírito Santo.

É como voto.