

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.198.269 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
RECTE.(S)	: APAS ASSOCIACAO PAULISTA DE SUPERMERCADOS
ADV.(A/S)	: ROBERTO LONGO PINHO MORENO
ADV.(A/S)	: LUANA CANHEDO AGUIAR
RECDO.(A/S)	: MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
RECDO.(A/S)	: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: YURI CARAJELESCOV
RECDO.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: MARIA BEATRIZ DE BIAGI BARROS

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de tema de repercussão geral que discute a constitucionalidade de lei estadual que impõe a obrigatoriedade de adaptação de carrinhos de compras para transporte de crianças com deficiência ou mobilidade reduzida (tema 1.286).

I) Questão preliminar

Antes de passar à análise de mérito, entendo ser importante enfrentar potencial alegação de perda de objeto do recurso. Conforme indicado pela Procuradoria-Geral da República, a Lei Estadual de São Paulo 16.674/2018 foi revogada pela Lei Estadual 17.832, de 1º.11.2023. (eDOC 26)

Em primeiro lugar, observo que esta Corte consolidou entendimento segundo o qual eventual prejudicialidade do recurso não prejudica a análise do caso em sistemática de repercussão geral, com a fixação de tese, ainda que não incida sobre o caso concreto:

“Direito Eleitoral. Agravo em Recurso Extraordinário.

Candidatura avulsa. Questão de ordem. Perda do objeto do caso concreto. Viabilidade da repercussão geral. 1. A discussão acerca da admissibilidade ou não de candidaturas avulsas em eleições majoritárias, por sua inequívoca relevância política, reveste-se de repercussão geral. Invocação plausível do Pacto de São José da Costa Rica e do padrão democrático predominante no mundo. 2. **Eventual prejuízo parcial do caso concreto subjacente ao recurso extraordinário não é impeditivo do reconhecimento de repercussão geral.** 3. **Repercussão geral reconhecida.**” (ARE 1.054.490 QO, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 9.3.2018)

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. PERDA DE OBJETO. PROSSEGUIMENTO DA ANÁLISE DA QUESTÃO COM RELEVÂNCIA AFIRMADA. SERVIDOR PÚBLICO. REVISÃO GERAL ANUAL. PREVISÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO. AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. INVIABILIDADE DE CONCESSÃO DO REAJUSTE. 1. Segundo o § único do art. 998 do Código de Processo Civil de 2015, ‘a desistência do recurso não impede a análise de questão cuja repercussão geral já tenha sido reconhecida e daquela objeto de julgamento de recursos extraordinários ou especiais repetitivos’. 2. **A norma se aplica para a hipótese de perda de objeto superveniente ao reconhecimento da repercussão geral. Precedente: ARE 1054490 QO, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe 09-03-2018.** 3. Segundo dispõe o art. 169, § 1º, da Constituição, para a concessão de vantagens ou aumento de remuneração aos agentes públicos, exige-se o preenchimento de dois requisitos cumulativos: (I) dotação na Lei Orçamentária Anual e (II) autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias. 4. Assim sendo, não há direito à revisão geral anual da

remuneração dos servidores públicos, quando se encontra prevista unicamente na Lei de Diretrizes Orçamentárias, pois é necessária, também, a dotação na Lei Orçamentária Anual. 5. Homologado o pedido de extinção do processo com resolução de mérito, com base no art. 487, III, c, do Código de Processo Civil de 2015. 6. Proposta a seguinte tese de repercussão geral: A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias.” (RE 905.357, Min. Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 18.12.2019).

Observo, ainda, que no presente caso, a lei revogada (Lei Estadual 17.832/2023) teve como objetivo consolidar as normas consumeristas do Estado de São Paulo, de modo que não extinguiu a obrigação em comento. De fato, o dispositivo foi incorporado à Lei Estadual 17.832/2023, em caso de continuidade normativa:

“Dos carrinhos de compras dos supermercados e congêneres

Artigo 104 Os hipermercados, supermercados e estabelecimentos congêneres devem disponibilizar carrinhos de compras adaptados com assentos para receber crianças com deficiência ou mobilidade reduzida, na proporção de 5% (cinco por cento) do total de carrinhos oferecido aos clientes.

Artigo 105 Os órgãos de defesa do consumidor competentes promoverão a fiscalização das disposições contidas nesta seção, bem como a aplicação das penalidades cabíveis.”

Além disso, a relevância do presente recurso também pode ser

depreendida do fato de que outros entes federados adotaram legislação em termos semelhantes, isto é, estabelecendo a obrigação de hipermercados e supermercados adaptarem percentual de seus carrinhos de compras para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

Foi possível identificar a existência de inúmeras normas em sentido semelhante, incluindo: Lei 21.447/2022 do Estado de Goiás, Lei 6.265/2019 do Distrito Federal, Lei Ordinária 7.073/2023 do Município de Manaus (AM), Lei 4.253/2025 do Município de Lorena (SP) e Lei Ordinária 8.188/2018 do Município de Rio Grande (RS).

Portanto, afasto qualquer potencial alegação de prejudicialidade para que se passe a analisar a constitucionalidade de lei estadual que estabelece a obrigatoriedade de adaptação de carrinhos de compras para atender às necessidades de cadeirantes e crianças com deficiência ou mobilidade reduzida em hipermercados ou supermercados.

II) Constitucionalidade formal

Ressalto, desde logo, que o presente recurso extraordinário foi interposto contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo exarado em sede de representação de inconstitucionalidade. Faço essa observação apenas para explicitar que, diante da causa de pedir inerente às ações do controle concentrado, esta Corte não está circunscrita aos argumentos suscitados pela parte recorrente.

Assim é a jurisprudência firmada por este Tribunal no sentido de que as ações diretas de inconstitucionalidade estaduais, mesmo quando aportam nesta Corte por meio de recurso extraordinário, conservam sua feição objetiva, observando o respectivo regime jurídico:

“AGRAVO	REGIMENTAL
NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM	AGRAVO.
PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO	DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE	ESTADUAL. ENTIDADE

PÚBLICA. PRAZO PARA RECORRER. CONTAGEM EM DOBRO:

INAPLICABILIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTEMPESTIVO. 1. Não se aplica o privilégio do prazo recursal em dobro no processo de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes. 2. Agravo regimental ao qual se nega provimento.” (ARE 830.727-AgR/SC, Red. do acórdão Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 26.6.2019).

Nesse sentido, passo a analisar a constitucionalidade formal da Lei Estadual 16.674/2018, do Estado de São Paulo. O art. 23, II, da Constituição estabelece ser da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios *“cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”* (grifo nosso).

Ademais, é da competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal a edição de leis sobre a proteção integral das pessoas portadoras de deficiência, a defesa da saúde e também sobre consumo (art. 24, V, XIV, da Constituição). Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 12.385/2002, DO ESTADO DE SANTA CATARINA QUE CRIA O PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA ÀS PESSOAS PORTADORAS DA DOENÇA CELÍACA E ALTERA AS ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIAS ESTADUAIS. VÍCIO FORMAL. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre a organização administrativa do Estado. Art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República. Princípio da simetria. Precedentes. 2. A natureza das disposições concernentes a incentivos fiscais e determinação para que os supermercados e hipermercados

concentrem em um mesmo local ou gôndola todos os produtos alimentícios elaborados sem a utilização de glúten não interferem na função administrativa do Poder Executivo local. 3. A forma de apresentação dos produtos elaborados sem a utilização de glúten está relacionada com a competência concorrente do Estado para legislar sobre consumo, proteção e defesa da saúde. Art. 24, inc. V e XII, da Constituição da República. Precedentes. 4. Ação julgada parcialmente procedente.” (ADI 2.730, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 28.5.2010);

“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 se 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 903, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 7.2.2014)

Em se tratando de Lei que objetiva a proteção de pessoas com deficiência, resta evidente a competência estadual para o estabelecimento de obrigação de adaptação de carrinhos para garantir a mobilidade de crianças com deficiência ou mobilidade reduzida.

III) Mérito - ausência de violação dos princípios da livre-iniciativa, isonomia, razoabilidade e proporcionalidade

A requerente alega violação aos princípios da livre-iniciativa, isonomia, proporcionalidade e razoabilidade, o que não merece prosperar.

Sustenta a autora que houve ofensa ao princípio da isonomia, pois a lei não foi extensiva a todo o comércio varejista, limitando-se a impor obrigações a hipermercados, supermercados e estabelecimentos congêneres. Entretanto, observo que a diferenciação é legítima e não arbitrária. A discriminação realizada pelo legislador estadual possui justificativa legítima - considerando que se trata de estabelecimentos comerciais em que os consumidores e suas famílias passam uma quantidade de tempo considerável.

Passo a analisar a alegação de violação dos princípios da livre-iniciativa, proporcionalidade e razoabilidade.

A requerente argumenta que há violação do critério de adequação, pois o carrinho não seria o meio adequado para o transporte de pessoas, de modo que a medida não seria adequada a promover o direito a locomoção das crianças portadoras de deficiência ou mobilidade reduzida. Além disso, não seria necessária em face da existência de normas federais e estaduais que buscam assegurar a acessibilidade de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. Violaria, assim, os corolários da proporcionalidade e da livre-iniciativa.

Realizo breve digressão para tratar do princípio da proporcionalidade na ordem constitucional. Segundo os postulados da proporcionalidade, é necessário aferir a compatibilidade da lei aos fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da proporcionalidade (*Verhältnismässigkeitsprinzip*), isto é, de se proceder à censura sobre a adequação (*Geeignetheit*) e a necessidade (*Erforderlichkeit*) do ato legislativo.

O excesso de poder como manifestação de inconstitucionalidade configura afirmação da censura judicial no âmbito da discricionariedade legislativa ou, como assente na doutrina alemã, na esfera de liberdade de conformação do legislador (*gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit*).

A inconstitucionalidade por excesso de poder legislativo introduz delicada questão relativa aos limites funcionais da jurisdição constitucional. Não se trata, propriamente, de sindicar os *motivi interiori della volizione legislativa*.

Também, não se cuida de investigar, exclusivamente, a finalidade da lei, invadindo seara reservada ao Poder Legislativo, tendo em vista que isso envolveria o próprio mérito do ato legislativo.

Na Alemanha, a Corte Constitucional assentou, em uma de suas primeiras decisões (23.10.1951), que sua competência cingia-se à apreciação da legitimidade de uma norma, sendo-lhe defeso cogitar de sua conveniência (*Zweckmässigkeit*).

Todavia, “a questão sobre a liberdade discricionária outorgada ao legislador, bem como sobre os limites dessa liberdade, é uma questão jurídica suscetível de aferição judicial”.

O conceito de discricionariedade no âmbito da legislação traduz, a um só tempo, ideia de liberdade e de limitação. Reconhece-se ao legislador o *poder de conformação* dentro de limites estabelecidos pela Constituição. E, dentro desses limites, diferentes condutas podem ser consideradas legítimas.

Por outro lado, o poder de legislar contempla, igualmente, o dever de legislar, no sentido de assegurar uma proteção suficiente dos direitos fundamentais (*Untermassverbot*).

A jurisprudência da Corte Constitucional alemã parece aceitar que o fundamento do princípio da proporcionalidade reside tanto no âmbito dos direitos fundamentais quanto no contexto do Estado de Direito. Todavia, afigura-se inegável que, não raras vezes, a aplicação do princípio da proporcionalidade decorre de uma compreensão ampla e geral da ordem jurídica como um todo.

O princípio da proporcionalidade é invocado, igualmente, quando poderes, órgãos, instituições ou qualquer outro partícipe da vida constitucional ou dos processos constitucionais colocam-se em situações de conflito. Daí, a aplicação do referido princípio nas situações de conflito de competência entre União e estado ou entre maioria e minoria parlamentar ou, ainda, entre o parlamento e um dado parlamentar.

No que se refere aos elementos do princípio da proporcionalidade no excesso de Poder Legislativo, tive oportunidade de registrar em sede doutrinária:

“A doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso (*Verhältnismässigkeitsprinzip; Übermassverbot*), que se revela mediante contraditoriedade, incongruência e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. No direito constitucional alemão, outorga-se ao princípio da proporcionalidade ou ao princípio da proibição de excesso qualidade de norma constitucional não escrita.

A utilização do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso no direito constitucional envolve, como observado, a apreciação da necessidade (*Erforderlichkeit*) e adequação (*Geeignetheit*) da providência legislativa

Assim, em decisão proferida em março de 1971, o *Bundesverfassungsgericht* assentou que o princípio do Estado de Direito proíbe leis restritivas inadequadas à consecução de seus fins, acrescentando que *‘uma providência legislativa não deve ser já considerada inconstitucional por basear -se em um erro de prognóstico’* – *BverfGE*, 25:1(12)

O Tribunal Constitucional explicitou, posteriormente, que *‘os meios utilizados pelo legislador devem ser adequados e necessários à consecução dos fins visados. O meio é adequado se, com a sua utilização, o evento pretendido pode ser alcançado; é necessário se o legislador não dispõe de outro meio eficaz, menos restritivo aos direitos*

fundamentais'.

A aferição da constitucionalidade da lei em face do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso contempla os próprios limites do poder de conformação outorgado ao legislador. É o que se constata em decisão do *Bundesverfassungsgericht* na qual, após discutir aspectos relativos à eficácia e adequação de medidas econômicas consagradas em ato legislativo, concluiu-se que o legislador não havia ultrapassado os limites da discricionariedade que lhe fora outorgada.

O Tribunal reconhece que o estabelecimento de objetivos e a definição dos meios adequados pressupõem uma decisão de índole política, econômica, social, ou político-jurídica. Esse juízo inerente à atividade política parece ter determinado uma postura cautelosa do Tribunal no exame relativo à adequação das medidas legislativas. A inconstitucionalidade de uma providência legal por objetiva desconformidade ou inadequação aos fins somente pode ser constatada em casos raros e especiais.

Embora reflita a delicadeza da aplicação desse princípio no juízo de constitucionalidade, tal orientação não parece traduzir uma atitude demissionária quanto ao controle da adequação das medidas legislativas aos fins constitucionalmente perseguidos.

Uma lei será inconstitucional, por infringente ao princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, diz a Corte Constitucional alemã, *'se se puder constatar, inequivocamente, a existência de outras medidas menos lesivas*'.

No Direito português, o princípio da proporcionalidade em sentido amplo foi erigido à dignidade de princípio constitucional consagrando-se, no art. 18º, 2, do texto magno, que *'a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar -se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos*'.

O princípio da proibição de excesso, tal como concebido pelo legislador português, afirma Canotilho, *‘constitui um limite constitucional à liberdade de conformação do legislador’*.

Portanto, a doutrina constitucional mais moderna enfatiza que, em se tratando de imposição de restrições a determinados direitos, deve-se indagar não apenas sobre a admissibilidade constitucional da restrição eventualmente fixada, mas também sobre a compatibilidade das restrições estabelecidas com o *princípio da proporcionalidade*. Essa orientação, que permitiu converter o princípio da reserva legal (*Gesetzesvorbehalt*) no *princípio da reserva legal proporcional* (*Vorbehalt des verhältnismässigen Gesetzes*), pressupõe não só a legitimidade dos meios utilizados e dos fins perseguidos pelo legislador, mas também a *adequação* desses meios para consecução dos objetivos pretendidos (*Geeignetheit*) e a *necessidade* de sua utilização (*Notwendigkeit oder Erforderlichkeit*).

O subprincípio da *adequação* (*Geeignetheit*) exige que as medidas interventivas adotadas mostrem-se aptas a atingir os objetivos pretendidos. A Corte Constitucional examina se o meio é *‘simplesmente inadequado’* (*schlechthin ungeeignet*), *‘objetivamente inadequado’* (*objektiv ungeeignet*), *“manifestamente inadequado ou desnecessário”* (*offenbar ungeeignet oder unnötig*), *‘fundamentalmente inadequado’* (*grundsätzlich ungeeignet*), ou *‘se com sua utilização o resultado pretendido pode ser estimulado’* (*ob mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann*).

O subprincípio da *necessidade* (*Notwendigkeit oder Erforderlichkeit*) significa que nenhum meio menos gravoso ao indivíduo revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos.

Em outros termos, 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. Ressalte-se que, na prática, adequação e necessidade não têm o mesmo *peso* ou relevância no juízo de ponderação. Assim, apenas o que é

adequado pode ser *necessário*, mas o que é *necessário* não pode ser *inadequado*.

Pieroth e Schlink ressaltam que a prova da *necessidade* tem maior relevância do que o teste da adequação. Positivo o teste da necessidade, não há de ser negativo o teste da adequação. Por outro lado, se o teste quanto à necessidade revelar-se negativo, o resultado positivo do teste de adequação não mais poderá afetar o resultado definitivo ou final. De qualquer forma, um juízo definitivo sobre a proporcionalidade da medida há de resultar da rigorosa ponderação e do possível equilíbrio entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador (*proporcionalidade em sentido estrito*). É possível que a própria ordem constitucional forneça um indicador sobre os critérios de avaliação ou de ponderação que devem ser adotados. Pieroth e Schlink advertem, porém, que nem sempre a doutrina e a jurisprudência se contentam com essas indicações fornecidas pela Lei Fundamental, incorrendo no risco ou na tentação de substituir a decisão legislativa pela avaliação subjetiva do juiz.

Tendo em vista esses riscos, procura-se solver a questão com base nos outros elementos do princípio da proporcionalidade, enfatizando-se, especialmente, o significado do subprincípio da necessidade. A proporcionalidade em sentido estrito assumiria, assim, o papel de um *controle de sintonia fina* (*Stimmigkeitskontrolle*), indicando a justeza da solução encontrada ou a necessidade de sua revisão". (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional, 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 232).

Retomando a análise do caso concreto, observo que, de fato, a obrigação de adaptação de carrinhos de supermercados e hipermercados cria um ônus para esses estabelecimentos comerciais – afetando, em certa medida, o princípio da livre-iniciativa, com vistas à promoção às pessoas

com deficiência.

Nesse sentido, reitero que a jurisprudência desta Suprema Corte vem sendo reafirmada em torno da utilização do princípio da proporcionalidade em casos envolvendo a colisão entre preceitos constitucionais e livre-iniciativa econômica (RE 632.644 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 10.5.2012; RE 422.941, Rel. Min. Carlos Velloso, DJe 24.3.2006; ADPF 101, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 4.6.2012; ADI 3.540-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 3.2.2006).

Com relação à promoção de acessibilidade de pessoas com deficiências, noto que ela se alinha à implementação dos objetivos fundamentais da República descritos na Constituição Federal (art. 3º, I, III e IV), bem como à salvaguarda da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), notadamente dos portadores de deficiência. O regime constitucional, ainda, conta uma série de dispositivos que buscam a integração de indivíduos portadores de deficiência à comunidade. Além das normas de competência que estabelecem um mandato comum entre os entes federativos para a proteção de pessoas com deficiência, já mencionadas, os arts. 227 e 244 estabelecem a necessidade de lei que dê conta de questões de acessibilidade:

“Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais,

mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos: (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010) (...)

II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, **bem como de integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação.** (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

§ 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."

Além disso, noto que a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência foi o primeiro tratado internacional aprovado pelo rito legislativo previsto no art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, o qual foi internalizado por meio do Decreto Presidencial 6.949/2009. Assim, a Convenção ingressou em nosso ordenamento jurídico com força de emenda constitucional.

Por meio de referida convenção, os Estados se comprometeram a adotar medidas legislativas, administrativas e de quaisquer outras naturezas para implementação dos direitos nela reconhecidos e rechaçar,

combater e erradicar, em plenitude, todas as formas, diretas e indiretas, de discriminação das pessoas com deficiência. De fato, **os arts. 9º e 20 da referida Convenção reforçaram o arcabouço de proteção do direito de mobilidade pessoal e acessibilidade das pessoas com deficiência:**

“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; (grifo nosso)

(...)

Artigo 20

Mobilidade pessoal

Os Estados Partes tomarão medidas efetivas para assegurar às pessoas com deficiência sua mobilidade pessoal com a máxima independência possível:

a) Facilitando a mobilidade pessoal das pessoas com deficiência, na forma e no momento em que elas quiserem, e a custo acessível;

b) Facilitando às pessoas com deficiência o acesso a tecnologias assistivas, dispositivos e ajudas técnicas de qualidade, e formas de assistência humana ou animal e de mediadores, inclusive tornando-os disponíveis a custo acessível;

c) Propiciando às pessoas com deficiência e ao pessoal especializado uma capacitação em técnicas de mobilidade;

d) Incentivando entidades que produzem ajudas técnicas de mobilidade, dispositivos e tecnologias assistivas a levarem em conta todos os aspectos relativos à mobilidade de pessoas com deficiência. (...)”

Em face do exposto, afasto a alegação da requerente no sentido de que o carrinho adaptado não seria meio adequado para o transporte de crianças portadoras de deficiência. Conforme indicado acima, o juízo de adequação busca avaliar se a medida é apta a atingir certo fim. Mesmo que não se trate da função precípua do carrinho de compras, noto que eles são aptos a transportar crianças portadoras de deficiência ou mobilidade reduzida. Nesse sentido, trata-se de iniciativa que se amolda aos compromissos constitucionais de garantir a mobilidade facilitada dessa porção da população.

Além disso, passo ao argumento da requerente de que a medida não seria necessária, considerando a existência de outros diplomas que tratam do tema, notadamente o art. 12-A da Lei 10.098/2000 – que estabelece o dever de centros comerciais e estabelecimentos congêneres de fornecer carros e cadeiras de rodas, motorizados ou não, para o atendimento da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida. A Lei Estadual ora disputada, por sua vez, apenas complementa o atual regime – em linha com as divisões de competência constitucionais de promover maior acessibilidade para pessoas portadoras de deficiência ou mobilidade reduzida.

Observo que a obrigação imposta atende à proporcionalidade em sentido estrito, considerando que a adaptação é de apenas um percentual dos carrinhos – notadamente, apenas 5%. Essa proporção se alinha a outras obrigações similares com o objetivo de promoção de acessibilidade. Por exemplo, ao menos 5% de brinquedo ou equipamento de lazer de vias públicas, parques e demais espaços de uso público existentes deve ser adaptado para possibilitar sua utilização por pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida (Lei 10.098/2000, art. 4), além da reserva de 2% de vagas de estacionamentos abertos ao público, de uso público ou privado (art. 47, § 1º, do Estatuto da Pessoa com Deficiência) e de obrigação de hotéis e pousadas disponibilizar pelo menos 10% de dormitórios acessíveis (art. 45, § 1º, do Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Por fim, destaco que a presente decisão alinha-se a uma série de decisões desta Corte em sede de controle concentrado em que reconhece a constitucionalidade de normas estaduais que buscam promover a acessibilidade e completa inclusão de pessoas portadoras de deficiência ao tecido social, apesar de potenciais restrições da livre-iniciativa.

Nesse sentido, destaco: a ADI 2.572, de relatoria do Min. Roberto Barroso, em que considerada constitucional Lei do Estado do Paraná que reservou 3% de lugares disponíveis em salas de projeções, teatros, espaços culturais e transporte público para pessoas obesas; a ADI 6.989, de relatoria da Min. Rosa Weber, que considerou constitucional Lei do Estado do Piauí que cria obrigatoriedade de adoção de etiquetas em peças de vestuário em braile ou outro meio acessível que atenda às pessoas com deficiência; e a ADI 903, de relatoria do Min. Dias Toffoli, a qual reputou constitucional Lei 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.

IV. Dispositivo

Ante o exposto, **voto pelo desprovemento do recurso interposto** e proponho a fixação da seguinte tese, em sede de repercussão geral:

É constitucional lei estadual que impõe a obrigatoriedade de adaptação de percentual de carrinhos de compras para transporte de crianças com deficiência ou mobilidade reduzida.

É como voto.