

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2024.0001202454

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2101295-12.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "AFASTARAM A PRELIMINAR E JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores BERETTA DA SILVEIRA (Presidente), LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, RICARDO DIP E FIGUEIREDO GONÇALVES.

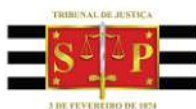
São Paulo, 4 de dezembro de 2024.

GOMES VARJÃO
RELATOR



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Autor: **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ**

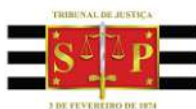
Requerido: **PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**

VOTO Nº 45.355

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 10.635 de 08.03.2023 do Município de Santo André. Instalação de placas em braile nas estações rodoviárias, pontos de embarque e desembarque e nas estações ferroviárias do Município, com indicação das linhas e roteiros de viagem, acompanhado de mapa tátil.

Competência legislativa. Norma cuja edição concretiza direitos fundamentais da pessoa portadora de deficiência. Manifesto o interesse local. Disposições que se encontram em harmonia com normas federais e estaduais, como a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (DL nº 186/08), o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/15), Lei nº 10.098/00, regulamentada pelo Decreto nº 5.296/04, que dispõe sobre normas gerais e critérios básicos para promoção da acessibilidade, e Lei Estadual nº 12.907/08, que consolida legislação relativa à pessoa com deficiência no Estado de São Paulo. Legítimo exercício da competência legislativa municipal. Precedentes desta E. Órgão Especial.

Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Orientação do E. STF. Organização administrativa. Ausência de vício. Medidas de proteção e inclusão social de pessoas portadoras de deficiência. Competência de todos os Poderes do Estado. Inocorrência de interferência nos atos de gestão, reservados ao Chefe do Executivo.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ausência de ofensa ao princípio da separação dos poderes.

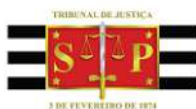
Equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de serviços públicos. Norma que não atribui à concessionária responsabilidade capaz de interferir no equilíbrio do contrato. Obrigação que não se enquadra na definição do art. 124, II, 'd', da Lei Federal nº 14.133/21, na medida em que não caracterizado encargo imprevisível nem previsível com efeitos incalculáveis.

Fonte de custeio. Indicação inexistente ou genérica que não implica inconstitucionalidade, mas eventual inexecutabilidade no presente exercício. Precedentes.

Ação improcedente.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Santo André em face da Lei Municipal nº 10.635, de 08 de março de 2023, que dispõe sobre instalação de placas em braile em estações rodoviárias, pontos de embarque e desembarque, e nas estações ferroviárias municipais, com relação das linhas e trajetos, acompanhada de mapa tátil.

Alega o requerente, em síntese, inconstitucionalidade por violação à competência exclusiva da União para legislar sobre trânsito e transporte. Acrescenta haver vício de iniciativa, por se tratar de matéria incluída nas funções típicas do Poder Executivo. Aduz que, para execução da norma, necessitarão ser criadas atribuições às secretarias e órgãos da Administração Pública. Esclarece estar caracterizada ofensa ao Tema 917 do E. STF. Afirma que o serviço de transporte público municipal é prestado por concessão à Santo André Transportes – SATRANS. Acrescenta não haver indicação da fonte de custeio. Sob tais fundamentos, pretende a liminar suspensão da norma, e a declaração de sua



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

inconstitucionalidade.

Determinado o processamento da ação sob o rito abreviado do art. 12 da Lei nº 9.868/99 e arts. 168, §2º, e 230 do RITJSP (fls. 66/67), foram prestadas informações pelo Presidente da Câmara Municipal (fls. 69/87). Ausente manifestação da Procuradoria Geral do Estado (fl. 446), a D. Procuradoria de Justiça manifestou-se pela improcedência do pedido (fls. 451/459).

(482/483), foram prestadas informações (fls. 500/563 e 567/570), manifestando-se a D. Procuradora Geral do Estado pela improcedência da ação (fls. 493/496), e a D. Procuradoria Geral de Justiça pela procedência do pleito (fls. 583/589).

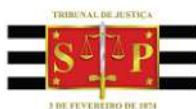
É o relatório.

Cuida-se de ação por meio da qual pretende o Prefeito do Município de Santo André a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 10.635 de 08.03.2023, que prevê a instalação de placas em braile nas estações rodoviárias, pontos de embarque e desembarque e nas estações ferroviárias municipais, com relação de linhas e trajetos, acompanhada de mapa tátil.

Transcreva-se excerto do ato normativo impugnado:

Art. 1º Fica instituída a instalação de placas em braile, com a relação das linhas de ônibus e seu roteiro de viagem, assim como de mapa tátil, nas estações rodoviárias, pontos de embarque e desembarque e nas estações ferroviárias do município de Santo André para direcionamento e orientação de pessoas com deficiência visual.

Art. 2º As placas escritas em braile atenderão aos requisitos da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Deficiência - Lei Federal nº. 13.146/2015.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará a presente naquilo que se fizer necessário e estabelecerá o órgão responsável para fiscalizar e assegurar o fiel cumprimento dos dispositivos desta lei, impondo penalidades por descumprimento.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando os dispositivos contrários. (fl. 64).

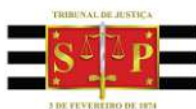
De início, cumpre afastar a alegação preliminar, acerca do parâmetro de constitucionalidade adotado ter sido a Lei Orgânica municipal, e a Lei 7.615/97.

De fato, como é cediço, a constitucionalidade deve ser analisada em face da Constituição Estadual e da Constituição Federal. Contudo, não se alega na exordial inconstitucionalidade da Lei Orgânica Municipal, que, ademais, apenas complementa disposições da CE e da CF sobre o assunto como matérias de competência do Poder Executivo.

Na mesma esteira, a menção inicial à Lei nº 7.615/97 teve o propósito de esclarecer a natureza da prestação do serviço de transporte público municipal – concessão – de modo que eventual manutenção da norma impugnada caracterizaria intromissão na gestão do contrato administrativo.

Superada a questão, no mérito, cuido que a Lei impugnada não padece dos vícios apontados.

Com efeito, a Constituição Federal estipula a dignidade da pessoa humana e o direito à igualdade como direitos e garantias fundamentais do cidadão (art. 1º, III, e art. 5º). Além disso, o



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Brasil é signatário da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência por força do DL nº 186/08, com compromisso de *“promover, proteger e assegurar o exercício pleno e eqüitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente”* (art. 1º).

Ademais, não se olvide da promulgação do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/15), *“destinado a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania”* (art. 1º).

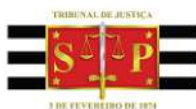
Acerca do direito ao transporte e mobilidade, o Estatuto assim dispõe:

Art. 46. O direito ao transporte e à mobilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida será assegurado em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, por meio de identificação e de eliminação de todos os obstáculos e barreiras ao seu acesso.

§ 1º Para fins de acessibilidade aos serviços de transporte coletivo terrestre, aquaviário e aéreo, em todas as jurisdições, consideram-se como integrantes desses serviços os veículos, os terminais, as estações, os pontos de parada, o sistema viário e a prestação do serviço.

§ 2º São sujeitas ao cumprimento das disposições desta Lei, sempre que houver interação com a matéria nela regulada, a outorga, a concessão, a permissão, a autorização, a renovação ou a habilitação de linhas e de serviços de transporte coletivo.

§ 3º Para colocação do símbolo internacional de acesso nos veículos, as empresas de transporte coletivo de passageiros dependem da certificação de acessibilidade emitida pelo gestor público responsável pela prestação do serviço.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

E, sobre a acessibilidade para pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, a Lei nº 10.098/00 estabelece normas gerais e critérios básicos para promoção dos direitos de tal grupo:

Art. 17. O Poder Público promoverá a eliminação de barreiras na comunicação e estabelecerá mecanismos e alternativas técnicas que tornem acessíveis os sistemas de comunicação e sinalização às pessoas portadoras de deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação, para garantir-lhes o direito de acesso à informação, à comunicação, ao trabalho, à educação, ao transporte, à cultura, ao esporte e ao lazer.

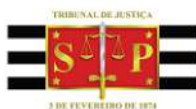
Com o advento da regulamentação da norma por meio do Decreto Federal nº 5.296/04, cite-se, por oportuno, a disciplina relativa à acessibilidade:

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.

Art. 35. Os responsáveis pelos terminais, estações, pontos de parada e os veículos, no âmbito de suas competências, assegurarão espaços para atendimento, assentos preferenciais e meios de acesso devidamente sinalizados para o uso das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

Art. 36. As empresas concessionárias e permissionárias e as instâncias públicas responsáveis pela gestão dos serviços de transportes coletivos, no âmbito de suas competências, deverão garantir a implantação das providências necessárias na



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

operação, nos terminais, nas estações, nos pontos de parada e nas vias de acesso, de forma a assegurar as condições previstas no art. 34 deste Decreto.

Parágrafo único. As empresas concessionárias e permissionárias e as instâncias públicas responsáveis pela gestão dos serviços de transportes coletivos, no âmbito de suas competências, deverão autorizar a colocação do "Símbolo Internacional de Acesso" após certificar a acessibilidade do sistema de transporte.

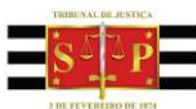
No Estado de São Paulo, oportuna a transcrição da Lei Estadual nº 12.907/08, de iniciativa parlamentar, que consolida a legislação relativa à pessoa com deficiência no Estado, e assim dispõe acerca da acessibilidade:

Artigo 34 - O Poder Público promoverá a eliminação de barreiras na comunicação e estabelecerá mecanismos e alternativas técnicas que tornem acessíveis os sistemas de comunicação e sinalização às pessoas com deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação, para garantir-lhes o direito de acesso à informação, comunicação, trabalho, educação, transporte, cultura, esporte e lazer.

Diante de tal panorama, constata-se que a norma impugnada caracteriza suplementação às normas federais e estaduais sobre a questão.

Além disso, de fato, inequívoco o interesse local em editar normas para concretização, no âmbito municipal, de direitos fundamentais da pessoa portadora de deficiência.

Acerca da matéria, destaquem-se precedentes deste E. Órgão Especial em promoção à acessibilidade e à inclusão do grupo em questão: ADI 2271344-57.2022.8.26.0000, j. 27.04.2023, rel. Des. ÉLCIO TRUJILLO, sobre lei exigindo, em estabelecimentos que utilizam sistema de senhas para atendimento ao público, aviso sonoro ou vibratório para pessoas com deficiência visual ou auditiva; ADI



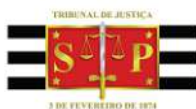
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

2285433-22.2021.8.26.0000. j. 20.05.2022, rel. Des. AROLDO VIOTTI, sobre lei garantindo o direito ao acesso pleno à informação aos deficientes visuais, por meio da implementação do Projeto '#PraCegoVer' nas publicações que veiculem imagens, nos sítios eletrônicos e redes sociais de órgãos da Administração Pública direta e indireta; ADI 2191671-54.2018.8.26.0000, j. 20.02.2019, rel. designado Des. MÁRCIO BARTOLI, sobre lei exigindo, nos estabelecimentos que especifica, disponibilização de lupa eletrônica ou ampliador de vídeo, dentre outros julgados; ADI 2105073-97.2018.8.26.0000, j. 03.10.2018, rel. Des. ALEX ZILENOVSKI, sobre lei obrigando supermercados a disponibilizar 5% dos carrinhos a crianças com deficiência ou mobilidade reduzida; ADI 2002472-13.2018.8.26.0000, j. 10.10.2018, rel. Des. MOACIR PERES, sobre lei obrigando bares e restaurantes a oferecer cardápio em formato acessível a pessoas com deficiência visual; ADI 2167083-80.2018.8.26.0000, j. 28.11.2018, rel. Des. SALLES ROSSI, sobre lei determinando a implantação de mapas táteis e informações em braile sobre a localização de lojas, departamentos, setores, banheiros e outros serviços essenciais, em estabelecimentos com grande circulação de pessoas; dentre outros inúmeros julgados.

Nessa medida, não há se falar em violação ao pacto federativo.

Por sua vez, também não se constata o alegado vício de iniciativa, porquanto a matéria – instalação de placas em braile e mapa tátil para orientação de pessoas com deficiência visual – não se encontra no rol daquelas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, vale dizer, servidores públicos, estrutura administrativa, leis orçamentárias, geração de despesas e leis tributárias¹.

¹ GIOVANI DA SILVA CORRALO – “O Poder Legislativo Municipal” – Ed. Malheiros – 2008 – p. 82/87



PODER JUDICIÁRIO

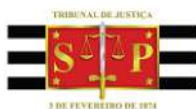
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A Constituição do Estado de São Paulo dispõe, no art. 24, §2º, como de iniciativa privativa do Governador do Estado tratar das seguintes matérias:

- 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;
- 2 – criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;
- 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;
- 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;
- 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Nessa linha, oportuna a transcrição do julgamento da repercussão geral no RE nº 878.911 (Tema nº 917 do C. STF):

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.” “ Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber.” (g.n., j. 30.09.2016, rel. Min.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

GILMAR MENDES)

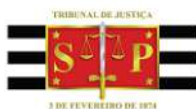
No caso em exame, não se tratando de matéria reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, não se vislumbra o vício formal apontado.

No tocante à alegação de ofensa à reserva da administração, reitere-se que o ordenamento jurídico supranacional, bem assim a nível federal e estadual, outorga a todos os poderes do Estado a proteção integral da pessoa portadora de deficiência visual, incumbindo a eles a adoção de medidas para sua proteção e inclusão social, em atenção ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Desta feita, a lei municipal impugnada, por impor a instalação de placas em braile e mapa tátil, não interfere em atos de gestão, mas se limita a complementar, na esfera local, o disposto na Lei Federal nº 10.098/2000 e o Decreto Federal nº 5.296/04, com eliminação de barreiras e acesso a informações por portadores de deficiência visual, com a finalidade de lhes garantir o acesso ao transporte público coletivo a que têm direito.

Em recente caso análogo, este E. Órgão Especial assim se pronunciou:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.727, de 03 de setembro de 2021 do Município de Mauá, que 'dispõe sobre a disponibilização e identificação de brinquedos adaptados para crianças com deficiência, inclusive visual ou com mobilidade reduzida, em espaços públicos no Município de Mauá, e dá outras providências'. Iniciativa parlamentar. Constitucionalidade. Inocorrência de violação ao princípio da separação de poderes. Norma que trata de diretrizes gerais de política de acessibilidade, assegurando condições de inclusão aos deficientes. Matéria que não está elencada no rol daquelas de iniciativa reservada do Poder Executivo (art. 24, § 2º, da Constituição Estadual), além de não impor



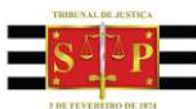
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

atribuições a órgãos públicos, não implicar interferência na Administração do Município, ou fixação de prazos, não violando, portanto, o princípio da reserva da administração (art. 47, incisos II, XIV, XIX, da Constituição Estadual). Ação julgada improcedente. (g.n. ADI 2054638-12.2024.8.26.0000, j. 26.06.2024, rel. Des. AROLDO VIOTTI)

Acerca da alegação de impacto no equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, ressalta-se que não toda despesa contratual, criada e imposta pelo legislativo, poderia sustentar alegação de ingerência ou interferência em atos de gestão administrativa. Com efeito, nos termos do art. 65, II, 'd', da Lei Federal nº 8.666/1993, *“Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas” “por acordo das partes” “para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual”.*

Como se constata, as interferências que justificam correção por mecanismos de reequilíbrio são apenas as que impõem encargos imprevisíveis ou previsíveis com consequências incalculáveis, com possibilidade de retardar ou mesmo obstar o cumprimento do contrato, o que, à evidência, não é o caso dos autos.

De fato, a mera obrigação de instalação de placas e mapas em braile não tem o condão de caracterizar encargo com efeitos incalculáveis, aptos a retardar ou impedir a execução das



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

obrigações assumidas.

Por fim, tampouco padece a lei municipal de vício relativo à fonte de custeio. Como é cediço, a mera ausência de sua indicação, ou menção genérica, não induzem inconstitucionalidade, eis que resultam, em tese, apenas em inexecutabilidade do dispositivo naquele exercício.

Sobre a questão, confira-se o entendimento sedimentado neste C. Órgão Especial: ADI 2143990-88.2018.8.26.0000, j. 13.02.2019, rel^a. Des^a. CRISTINA ZUCCHI, ADI 2001373-71.2019.8.26.0000, j. 22.05.2019, rel. Des. BERETTA DA SILVEIRA, e ADI 2186030-85.2018.8.26.0000, j. 28.11.2018, rel. Des. EVARISTO DOS SANTOS, entre outros.

Ante o exposto, julgo improcedente a ação.

É meu voto.

Des. GOMES VARJÃO

Relator