

# Direito de locomoção da pessoa portadora de deficiência no meio ambiente urbano

## Guilherme José Purvin de Figueiredo

Procurador do Estado de São Paulo. Professor de Direito Ambiental da Universidade São Francisco.

### 1. Direito de locomoção e os padrões de maioria

O art. 5º da Constituição da República, em seu inciso XV, garante a liberdade de locomoção no território nacional em tempo de paz.

Assegurando a efetividade desse direito, o inciso LXVIII do mesmo artigo dispõe sobre o *habeas corpus*, instituto que há de ser concedido sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder.

Este remédio jurisdicional busca evidentemente a imediata reparação de atos arbitrários concreta e positivamente praticados por autoridade. A imagem que imediatamente nos acode é a do indivíduo ilegalmente ameaçado de detenção por autoridade policial não investida de regular mandado de prisão.

Existe, no entanto, um tipo de violência, não praticado tão somente por autoridade, mas por toda uma ideologia, que inibe ou frustra o exercício desta liberdade pública. Contra tal violência, lamentavelmente, nosso ordenamento jurídico não concede à vítima o recurso do *habeas corpus*.

A liberdade de locomoção enunciada no texto constitucional não se limita apenas à vedação de ameaça, de efetiva violência ou de coação contra o exercício do direito individual de ir, vir e permanecer. Liberdade de locomoção — possibilidade, nos termos da lei, de permanecer, entrar ou sair do território nacional com seus bens — é um direito cuja amplitude não pode ser restringida por concepções urbanísticas de caráter elitista e que engloba o direito de transitar cruzando fronteiras internacionais (direito de locomoção transfronteiriça) e, à luz do Direito Urbanístico, também o direito de freqüentar ambientes públicos fechados (direito de acesso arquitetônico), de percorrer ruas, praças e avenidas (direito de trânsito) e de utilizar-se, nesse trajeto, de meios de transporte público financeira e ergonomicamente acessíveis.

O meio ambiente urbano concentra alguns dos mais graves entraves para a plena efetividade do direito constitucional de locomoção, na forma de conflitos decorrentes da inadequação arquitetônica dos prédios, de concepções urbanísticas falhas e de desenho industrial impróprio dos veículos de transporte que circulam pela malha

viária urbana.

Estes conflitos decorrem da padronização do ambiente construído a partir da escolha de *padrões de maioria*. É sabido que a maior parte da população é dotada do sentido da visão e, por isso, adota-se um padrão nas sinalizações de trânsito incompatível com o norte que a Constituição Federal estabeleceu, deixando de contemplar, por exemplo, necessidades especiais dos deficientes visuais que poderiam ser atendidas de forma bastante simples (por exemplo, sinalização sonora em cruzamentos e saídas de veículos em estacionamentos ou textura diferenciada do calçamento nas passagens de pedestres). Da mesma forma, acredita-se que constituem maioria da população aqueles que caminham com autonomia plena e sem dificuldade significativa pelas ruas e praças. Por essa razão as guias das calçadas e as escadas dos prédios e dos veículos de transporte público não são consideradas obstáculos para o acesso, desconsiderando-se completamente as peculiaridades dos portadores de deficiência locomotora ou visual.

A exclusão social no meio ambiente urbano não se restringe ao portador de deficiência locomotora. Por entender que a maior parte da população é dotada do sentido da audição, as emissoras de televisão desconsideram normalmente a necessidade dos deficientes auditivos de receberem a comunicação legendada ou traduzida por linguagem de sinais. Na verdade, vivemos num mundo construído para jovens dotados de sentidos aguçados da visão e audição, de compleição física perfeita, alfabetizados e sem absolutamente nenhuma enfermidade, ainda que transitória.

Os exemplos de desrespeito à ordem constitucional no seio das cidades poderiam se suceder por páginas e páginas. Diz a canção de Chico Buarque e Edu Lobo que “todo mundo tem um irmão meio zarolho, teve escarlatina ou tem febre amarela, só a bailarina que não tem”. A bailarina, sabemos todos, não existe mas, paradoxalmente, as cidades foram construídas para ela.

A violência da ideologia política urbana de padronização dos ambientes para as necessidades da maioria pode ser verificada matematicamente. Tomemos, por hipótese, que 90% da população numa comunidade não sejam portadores de nenhuma espécie de deficiência. Todavia, conceitos como o de deficiência visual não alcançam apenas as pessoas cegas, mas também aqueles com elevado grau de miopia, catarata, enfraquecimento da visão em decorrência da idade etc. O conceito de deficiência locomotora (por alguns chamado de deficiência ambulatorial), por sua vez, é bastante elástico, não se limitando apenas às pessoas paraplégicas, tetraplégicas, portadoras de deformidades em seus membros superiores ou inferiores ou mutiladas em razão de acidentes, podendo ser estendido para as pessoas idosas, para as pessoas com

---

<sup>1</sup> De acordo com informações oferecidas pela *Disabled Peoples' International* o número de portadores de deficiência no mundo ultrapassa meio bilhão de pessoas (<http://www.dpi.org/friends.html> - 20/04/2000). No município de São Bernardo do Campo, num dos raros censos sobre portadores de deficiência realizados no Brasil, foi constatado recentemente que 10% da população seria portadora de deficiência. Esse índice é mais ou menos uniforme em todo o planeta.

obesidade mórbida, para anões.

Acresça-se, assim, aos 10% remanescentes (a população excluída das cidades) as pessoas com necessidades especiais transitórias (gestantes, pessoas com fraturas ósseas etc.) e os idosos. Como é de se imaginar, o universo de portadores (permanentes ou transitórios) de necessidades especiais será muito mais elevado do que normalmente se supõe. Ocorre que a maior parte das pessoas simplesmente não se arrisca a locomover-se num meio ambiente urbano hostil, que exige aptidão e destreza para a detecção de sinalização de trânsito, para o embarque e desembarque de ônibus urbanos, para a travessia de ruas movimentadas. A ideologia do *padrão de maioria* do homem urbano perfeito, nessa hipotética cidade, pretende fazer crer que esse percentual seria de 10% — percentual que já seria suficientemente elevado para justificar a adequação urbanística e arquitetônica das cidades a essa população. No entanto, o percentual de portadores de necessidades especiais é muito maior e, nesse sentido, não seria exagero afirmar que a imensa maioria da população se ressentia de pelo menos uma deficiência.

Além da adoção de premissas urbanísticas de caráter francamente antidemocrático, é certo que o agravamento geral das condições socioambientais das cidades contribuiu violentamente para a exclusão social dos portadores de deficiência.

Observa, a respeito, Julio Cesar de Sá da Rocha que “a má qualidade de vida decorrente do imenso impacto socioambiental coloca em discussão a necessidade de repensar a atuação do Poder Público e da sociedade sobre questões fundamentais como a saúde, o meio ambiente e a qualidade de vida da população”. Depois de afirmar a necessidade de discussão acerca das questões urbanas na linha de uma sustentabilidade efetiva, o autor assevera que “a qualidade de vida dos cidadãos é um grave problema que repercute no tecido social de variadas formas”<sup>2</sup>.

Não é diferente o quadro desenhado por Nelson Saule Junior, para quem, a despeito da modernidade e dos avanços tecnológicos urbanos, “o final deste século tem sido marcado pelo aumento de problemas urbanos diversos tais como a degradação ambiental, inadequação de recursos financeiros, falta de oportunidade de emprego e obtenção de renda, aumento da população sem moradia, insegurança e aumento da violência urbana, crescimento da lacuna entre pobres e ricos, uso impróprio do solo, falta de áreas verdes, inadequado suprimento de água e saneamento, etc. O futuro das cidades diante da problemática urbana é cada vez mais um tema universalizante e global”<sup>3</sup>.

Ora, o modelo de cidade que hoje prevalece apenas contempla o impossível

---

<sup>2</sup> ROCHA, Julio Cesar de Sá. *Função ambiental da cidade*. São Paulo : Juarez de Oliveira, 1999. p. 8.

<sup>3</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. O tratamento constitucional do plano diretor como instrumento de política urbana. In: FERNANDES, Edélsio (Org.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte : Del Rey, 1998. p. 33.

indivíduo “perfeito”, supostamente apto a enfrentar um ambiente de hostilidade urbana crescente. Dentro do universo das pessoas portadoras de necessidades especiais, é compreensível que aquelas dotadas de condições financeiras busquem refúgio em pequenas cidades, mais próximas do meio ambiente natural, na busca de menores barreiras arquitetônicas e sociais, vale dizer, de qualidade de vida. Esta realidade é mais comum dentre a população idosa.

## 2. Competência legislativa e material

Pode-se dizer que direito de circulação comporta variadas dimensões. No presente estudo meditaremos acerca dos seguintes aspectos: (a) acessibilidade arquitetônica; (b) acessibilidade urbanística; e (c) adequação dos meios de transporte público. Todos eles constituem dimensões do exercício do direito constitucional de locomoção enquanto *direito de circulação*.

Ensina José Afonso da Silva que “*O direito de circular (ou liberdade de circulação) consiste na faculdade de deslocar-se de um ponto a outro através de uma via pública ou afetada ao uso público*”<sup>4</sup>. Reportando-se à doutrina de Pedro Escribano Collado, aquele insigne publicista esclarece que a utilização de vias públicas constitui mais do que uma simples possibilidade, guindando-se ao nível de um direito exercitável *erga omnes*<sup>5</sup>.

São de Escribano as ponderações no sentido de que, “independentemente do meio através do qual se circula por uma via pública, o transeunte terá um direito de passagem e de deslocamento por ela, por constituir esta forma de deslocamento a manifestação primária e elementar do direito de uso de uma via afetada. Em consequência, a menos que circunstâncias excepcionais o obriguem (a ruína iminente de um edifício), a Administração não poderá legalmente impedir esta utilização, sempre deixando a salvo os direitos dos confinantes”<sup>6</sup>.

Estudada sob o enfoque do direito de circular, a liberdade de locomoção comporta a criação de uma rede viária, a regulamentação de seu uso e, ainda, a regulamentação de edificações na perspectiva da acessibilidade de todos ao interior de ambientes fechados e de passagem destes para a rede viária. Ao debruçar-se sobre o estudo da regulamentação do exercício da liberdade de circulação, o Direito Urbanístico comportará a análise de normas relativas ao sistema de trânsito e transportes, de planos urbanísticos federais, estaduais e municipais, de ordenação jurídico-urbanística do solo (aqui incluído o sistema viário) e, ainda, de ordenação jurídica da atividade edilícia.

---

<sup>4</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 7. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais. p. 212.

<sup>5</sup> ESCRIBANO COLLADO, Pedro. *Las vias urbanas*. Madri : Montecorvo, 1973. p. 358.

<sup>6</sup> ESCRIBANO COLLADO, op. cit. p. 358, nota 22 apud SILVA, op. loc. cit.

Toda essa gama de temas entrelaçados em torno da disciplina jurídica urbanística do direito de circulação aponta para um complexo sistema constitucional de competências legislativas e materiais dos entes federados, a respeito do qual teceremos algumas rápidas considerações.

É certo que a competência para legislar sobre (a) diretrizes da política nacional de transportes e (b) trânsito e transportes é privativa da União<sup>7</sup>. Todavia, é concorrente a competência da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre Direito Urbanístico e proteção do meio ambiente<sup>8</sup>. Finalmente, é privativa dos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, para suplementar a legislação federal e estadual e para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento do solo urbano — atividades inerentes à execução de uma política de desenvolvimento urbano dirigida ao desenvolvimento das funções sociais da cidade<sup>9</sup>.

Não há que se olvidar, por outro lado, que o instrumento básico dessa política de desenvolvimento urbano é o *plano diretor*, aprovado pela Câmara Municipal e obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes<sup>10</sup>.

A doutrina especializada não hesita, por isso, em afirmar que os Municípios podem e devem legislar sobre meio ambiente urbano. Ensina Joaquim Castro Aguiar que compete aos municípios legislar sobre matérias como saúde, urbanismo, meio ambiente e poluição, “concorrentemente com a União e os Estados. Negar isto seria não só contrariar o princípio constitucional da autonomia municipal, como desprezar a regra, igualmente constitucional, que confere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Nada é mais pertinente ao interesse local do que o planejamento urbano (uso e ocupação do solo urbano), questão de direito urbanístico, sendo inconcebível imaginar que o Município não possa legislar sobre essa matéria, somente por não estar mencionado no *caput* do art. 24. Essa inteligência não só destrói um princípio, como despreza a competência enunciada no art. 30, I, da Carta Magna, dentre outros”. Por isso, referido autor conclui afirmando que a União, ao tratar de temas como saúde, uso e ocupação do solo urbano, meio ambiente, poluição etc., dita normas gerais, enquanto “os Estados, respeitando essas normas gerais, estabelecem normas regionais e os Municípios, sem contrariar tais normas gerais e regionais, ditam regras de caráter eminentemente local, relacionadas com o seu peculiar interesse local”<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> CF, art. 22, incisos IX e XI. Retornaremos ao tema no tópico referente à adaptação de transportes coletivos.

<sup>8</sup> CF, art. 24, incisos I e VI.

<sup>9</sup> CF, art. 30, incisos I, II e VIII.

<sup>10</sup> CF, art. 182, § 1º.

<sup>11</sup> AGUIAR, Joaquim Castro. *Direito da cidade*. Rio de Janeiro : Renovar, 1996. p. 27-28.

Não é diverso o entendimento de Maurício Balesdent Barreira, para quem “o Município possui papel de destaque na federação brasileira em matéria urbanística, e tal prerrogativa, verdadeiro poder-dever, decorre primariamente de sua competência para tratar dos assuntos de interesse local, atribuída pelo art. 30, I, da Constituição Federal. Mesmo que a real acepção da expressão ‘assuntos de interesse local’ ainda comporte interpretações diversas, já se estabeleceu que o que a caracteriza é a predominação do interesse local em relação ao do Estado e da União (...)”.

Nesse sentido, afirma Barreira ser fácil perceber que “a ordenação da cidade através de normas urbanísticas é assunto predominantemente local, e tal idéia reforça-se ainda mais diante da explicitação da natureza do Plano Diretor, verdadeiro instrumento de planejamento estratégico do próprio Município, que, aplicado por sua legislação correlata — Lei do Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo, Código de Obras e Código de Posturas — deve conter diretrizes das mais diversas, desde as relacionadas às condições de acesso dos cidadãos aos seus direitos sociais e fundamentais, como emprego, habitação e serviços, passando pela proteção ao meio ambiente e patrimônio natural e cultural,<sup>12</sup> até aquelas que digam respeito ao perfil econômico do Município, entre outras” .

No que diz respeito às competências materiais comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, merece destaque o disposto no art. 23, inciso I, da Constituição da República, que determina o zelo pela sua guarda, assim como pela das leis e das instituições democráticas. Este dispositivo indica claramente o dever de todas as pessoas jurídicas de direito público interno de, em regime de cooperação mútua, zelarem pela efetividade dos direitos e garantias fundamentais (individuais e sociais).

Com relação ao tema aqui desenvolvido, é oportuno destacar ainda o teor do inciso II do mesmo art. 23, que estabelece a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios de cuidar da saúde, assistência pública, proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.

Encontramos ao longo do texto constitucional federal diversos dispositivos intimamente ligados à execução material do direito de todos à circulação.

Integram esse rol o art. 230, § 2º, que dispõe sobre a gratuidade dos transportes coletivos urbanos aos maiores de 65 anos, além do art. 244, que determina 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<sup>13</sup> .

---

<sup>12</sup> BARREIRA, Maurício Balesdent. Direito urbanístico e o município. In: FERNANDES, Edélio (Org). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte : Del Rey, 1998. p. 21.

<sup>13</sup> CF, 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 o acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

Desta forma, é lícito concluir que, pairando sobre todo o ordenamento jurídico urbanístico nacional, encontra-se um verdadeiro princípio constitucional, qual seja o da **acessibilidade plena no meio ambiente urbano**.

Cabe destacar desde logo que, conquanto maior seja o destaque oferecido pela Constituição da República à situação peculiar da pessoa portadora de deficiência, é certo que a amplitude do direito de locomoção em sua dimensão de circulação no meio ambiente urbano não é menor para a gestante, o idoso ou para a pessoa com capacidade de locomoção transitoriamente debilitada. Assim, os titulares do direito constitucional de acessibilidade plena no meio ambiente urbano são todos os membros da coletividade. Trata-se de uma das mais relevantes modalidades de Direitos Humanos.

### **3. Barreiras arquitetônicas e urbanísticas**

Dissemos acima que os portadores de deficiência locomotora ou visual, gestantes e idosos enfrentam no meio ambiente urbano pelo menos três obstáculos para o exercício pleno do direito de locomoção: inacessibilidade arquitetônica (em ambientes fechados), inacessibilidade urbanística (em calçadas, passeios e passagens dos ambientes fechados para os abertos) e inadequação dos veículos de transporte público.

Passaremos agora a fazer uma breve análise das principais normas acerca dessas duas classes de obstáculos (arquitetônico e urbanístico), a partir da análise da legislação em vigor.

#### **3.1. Tratamento do tema nas constituições estaduais**

Respeitando as linhas gerais da Constituição Federal para o âmbito dos Estados-membros, as Constituições Estaduais também traçam diretrizes arquitetônicas e urbanística de acessibilidade.

A Constituição do Estado de Minas Gerais dispõe em seu art. 224, “caput” e § 1º, inciso I, que o Estado deve assegurar condições de integração social do portador de deficiência e a facilitação do acesso a bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e remoção de obstáculos arquitetônicos. Para assegurar a implementação de tais medidas, incumbe ao Poder Público estabelecer normas de construção e adaptação de logradouros e edifícios públicos.

A Constituição do Estado do Paraná trata, em diversos dispositivos, de assegurar a plenitude do direito de locomoção da pessoa portadora de deficiência. Em seu art. 197, inciso VII, dispõe que é dever do Estado oferecer equipamentos e instalações adequados à prática de atividades físicas e desportivas pelos portadores de deficiência. No art. 220, inciso I, alínea “c”, estabelece o dever comum do Estado, dos Municípios e da sociedade de promover assistência integral à criança e ao adolescente portadores de deficiência, visando à sua integração comunitária por meio de acesso a bens e serviços coletivos com eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos. O art. 222

dirige ao legislador ordinário a tarefa de dispor sobre a construção de logradouros e de edifícios de uso público e sonorização de sinais luminosos de trânsito, adequando-se-os à utilização por pessoas portadoras de deficiência.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de igual forma, estabelece em seu art. 338 ser dever do Estado assegurar às pessoas portadoras de qualquer deficiência a plena inserção na vida econômica e social e o total desenvolvimento de suas potencialidades, obedecendo, dentre outros, aos seguintes critérios: elaborar lei que disponha sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público, a fim de garantir acesso adequado (inciso V); e garantir, pela forma que a lei estabelecer, acesso aos cinemas, teatros e demais casas de espetáculos públicos (inciso VI).

Já a Constituição do Estado de São Paulo dispõe, em seu art. 226, “caput” e inciso V, que as ações do Poder Público e a destinação de recursos orçamentários para o setor darão prioridade à adequação de locais já existentes e previsão de medidas necessárias quando da construção de novos espaços, tendo em vista a prática de esportes e atividades de lazer por parte dos portadores de deficiências, idosos e gestantes, de maneira integrada aos demais cidadãos.

A importância imediata do estabelecimento de normas versando sobre Arquitetura e Urbanismo nas Constituições Estaduais está, por exemplo, na obrigatoriedade de regulamentação do transporte intermunicipal adaptado, assim como no rompimento de barreiras arquitetônicas em próprios dos Estados (competências materiais). A par disto, o exercício de uma competência legislativa concorrente com a da União, pelos Estados-membros, há de desdobrar-se no disciplinamento harmônico de assuntos de interesse local pelos Municípios.

### **3.2. Tratamento do tema nas leis municipais**

A intervenção do Município na propriedade, regulando o direito de construir, é um dos mais importantes meios que o Direito tem de garantir a acessibilidade plena do portador de deficiência aos equipamentos, logradouros e edificações. Esta intervenção se dá normalmente através de diretrizes traçadas pelas Leis Orgânicas dos Municípios e por normas de Direito Urbanístico reunidas em Planos Diretores e Códigos de Obras.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo, por sua vez, regula em seus artigos 99, 206, 216, 226, 227, 228, 229, 231, 232 e 233 diversos aspectos atinentes à cidadania da pessoa portadora de deficiência. Dentre esses dispositivos destacamos os seguintes:

“Art. 206 - [...]

§ 2º. Deverão ser garantidas aos portadores de deficiência a eliminação de barreiras arquitetônicas dos edifícios escolares já existentes e a adoção de medidas semelhantes quando da construção de novos.

Art. 226 - O Município buscará garantir à pessoa portadora de deficiência sua



inserção na vida social e econômica, através de programas que visem o desenvolvimento de suas potencialidades, em especial:

[...]

II - o acesso a equipamentos, serviços e programas culturais, educacionais, esportivos e recreativos;

[...]

Art. 227 - O Município deverá garantir aos idosos e pessoas portadoras de deficiências o acesso a equipamentos e a edifícios públicos e particulares de frequência aberta ao público, com a eliminação de barreiras arquitetônicas, garantindo-lhes a livre circulação, bem como a adoção de medidas semelhantes, quando da aprovação de novas plantas de construção, e a adaptação ou eliminação dessas barreiras em veículos coletivos.

Art. 232. O Município, na forma da lei, promoverá programas esportivos destinados aos portadores de deficiência, cedendo equipamentos fixos em horários que lhes permitam vencer as dificuldades do meio, principalmente nas unidades esportivas, conforme critérios definidos em lei.

Art. 233. O Município destinará recursos orçamentários para incentivar:

[...]

IV - a adequação dos locais já existentes e previsão de medidas necessárias quando da construção de novos espaços, tendo em vista a prática dos esportes, da recreação e do lazer por parte dos portadores de deficiência, idosos e gestantes, de maneira integrada aos demais cidadãos.”

A Lei n. 10.676, de 7 de novembro de 1988, que instituiu o Plano Diretor do Município de São Paulo, não se acha inteiramente ajustada aos termos da ordem constitucional estadual advinda um ano após a sua edição, nem tampouco aos termos da retromencionada Lei Orgânica Municipal (datada de 1990). Além de tratar de padrões gerais de acessibilidade, limitou-se a dispor em seu art. 12, inciso II, alínea “c”, que os objetivos e diretrizes gerais referentes ao transporte e ao sistema viário comporta a melhoria da sua qualidade através do estabelecimento de programas e projetos de proteção à circulação de pedestres e de “grupos específicos, tais como idosos, deficientes físicos e crianças”.

Muito mais incisivo foi o Código de Obras do Município de São Paulo, que já estabelecia, em seu item 9.1.3, que “as edificações deverão assegurar condições de acesso, circulação e uso por pessoas idosas ou portadoras de deficiência, nos termos da Lei Orgânica do Município de São Paulo”.

### **3.3. Acessibilidade arquitetônica**

Entende-se por barreira arquitetônica o obstáculo encontrado em uma edificação que impede ou dificulta sensivelmente a locomoção de pessoas portadoras de deficiência, gestantes ou idosos. Este obstáculo pode ser um degrau no interior de um

espaço fechado, uma porta giratória, uma maçaneta do tipo cilíndrico (que dificulta sobremaneira seu giro por quem porta determinada deficiência nos membros superiores), a ausência de instalações próprias em banheiros, cabines de elevador que não permitem a entrada de cadeiras de roda etc.

Duas importantes leis municipais regulam a adequação das edificações à pessoa portadora de deficiência na cidade de São Paulo. São elas a Lei n. 11.345, de 14/4/93, e a Lei n. 11.424, de 30/9/93.

A Lei n. 11.345/93 integrou a Norma NBR n. 9050, de setembro de 1985, da ABNT, ao Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo, com o título próprio de *Normas de Adequação das Edificações à Pessoa Deficiente*. Seu art. 5º estabeleceu que os locais de reunião com mais de 100 (cem) pessoas e quaisquer outras edificações existentes usadas por mais de 600 (seiscentas) pessoas teriam prazo máximo de 3 (três) anos, a partir da publicação desta Lei, para se adaptarem às disposições da mesma, mediante apresentação de projeto e documentação simplificada.

A Lei n. 11.424, de 30 de setembro de 1993, por seu turno, dispôs sobre o acesso de pessoas deficientes físicas a cinemas, teatros e casas de espetáculos.

Nas edificações elencadas na Lei n. 11.424/93 — assim como nas residenciais das categorias de uso R2-02, R3-01 e R3-02 — será obrigatória a execução de rampa para vencer o desnível entre o logradouro público ou área externa e o piso correspondente à soleira de ingresso às edificações, com largura mínima de 1,20m e inclinação até a máxima admissível na NBR 9050 da ABNT.

Somente depois de decorridos cinco anos da edição dessas leis é que a Prefeitura Municipal de São Paulo dignou-se a regulamentá-las, o que foi feito através do Decreto n. 37.649, de 25 de setembro de 1998. Esta mora do Poder Executivo Municipal certamente beneficiou em muito os proprietários de edificações que deveriam estar inteiramente adaptadas já no ano de 1996. Trata-se de mais uma demonstração de descaso para com a cidadania das pessoas portadoras de deficiência da maior cidade da América do Sul.

Nos termos do art. 2º da Lei n. 11.345/93, devem atender às disposições legais as edificações que solicitaram, a partir da data de sua publicação, Alvará de Aprovação para os locais de reunião com mais de 100 (cem) pessoas. Tais espaços, destinados a abrigar eventos geradores de públicos, de acordo com o seu decreto regulamentador (que apresenta rol não exaustivo), podem ser auditórios ou salas de concerto, templos religiosos, salões de festas ou danças, ginásios ou estádios, recintos para exposições ou leilões, museus, restaurantes, lanchonetes e congêneres.

Os projetos aprovados, com licença ainda em vigor, independerão de nova aprovação, devendo as alterações ser comunicadas de forma simplificada, apostilando-se o Alvará de Licença. As modificações necessárias para a adequação do prédio aos termos da lei serão apresentadas aos órgãos competentes pelo proprietário ou possuidor do

imóvel acompanhadas, dentre outros documentos, das peças gráficas destinadas ao perfeito entendimento das obras ou serviços a serem executados.

Além das edificações acima arroladas, a legislação paulistana determina também a adequação de edifícios destinados a qualquer outro uso com mais de 600 (seiscentas) pessoas e aos cinemas, teatros e casas de espetáculos. Ficam os proprietários ou possuidores de tais imóveis obrigados a garantir o acesso das pessoas portadoras de deficiências físicas às suas dependências destinadas ao público. Os acessos devem situar-se em locais de fácil visualização e devidamente identificados.

A identificação dos acessos é feita através do Símbolo Internacional de Acesso, instituído pela Lei Federal n. 7.405/85, consoante o disposto no art. 18 do Decreto n. 37.649/98, de 25/9/98. Inutilmente, o Decreto n. 37.348 também instituiu o Selo de Acessibilidade para as edificações, espaços, transportes coletivos, mobiliários e equipamentos urbanos que garantam a acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência, nada acrescentando ao que já previa a lei federal. Demonstração do caos legislativo paulistano pode ser vista no art. 18 do Decreto n. 37.649 que, em lugar de reportar-se ao Decreto n. 37.648, editado no mesmo dia, referiu-se expressamente à Lei Federal n. 7.405/85.

A adaptação da edificação às necessidades da pessoa portadora de deficiência pode se limitar à execução de obras e/ou serviços, à instalação de equipamento eletromecânico ou a caso especial que exija solução particularizada, aumento de área construída ou similar. Entendemos que esta última hipótese é aplicável para a classificação de obras de adequação de edificação alcançada pela legislação de preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental. O art. 6º, § 4º, do Decreto n. 37.649/98, diz simplesmente que em tais casos, além de pedido de um Certificado de Acessibilidade, deverá o requerente apresentar, também, anuência prévia dos órgãos competentes (para cuidar da preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental). Eventualmente poderemos enfrentar um impasse junto aos órgãos preservacionistas, visto que a legislação sobre patrimônio cultural (especialmente o Decreto-Lei n. 25/1937)<sup>14</sup> veda a alteração de bem com valor cultural reconhecido por processo de tombamento .

Nenhum próprio municipal será edificado, reformado ou ampliado, sem que o projeto esteja adequado às determinações legais pertinentes, impondo-se a mesma regra na hipótese de locação de imóveis que se destinem a abrigar as Repartições Públicas, a qual somente ocorrerá após efetuadas as devidas adaptações para atendimento à pessoa portadora de deficiência.

---

<sup>14</sup> O tema é desenvolvido com maior amplitude no artigo: RODRIGUES, José Eduardo Ramos. O acesso do portador de deficiência ao patrimônio cultural. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Org.). *Direitos da pessoa portadora de deficiência*. São Paulo : Max Limonad, 1997. p. 97 e ss.

No Município de São Paulo compete à Comissão Permanente de Acessibilidade, diretamente subordinada à Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, o exame das irregularidades da edificação, quanto à acessibilidade da pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida<sup>15</sup>. Destacam-se, dentre as suas atribuições:

I - elaboração de normas relativas à matéria de sua competência, com a proposição de planos integrados de acessibilidade, envolvendo a intervenção das várias Secretarias Municipais;

II - fiscalização e controle da aplicação das normas legais do município, a saber:

a) indicação da situação de infração à norma e acionamento das unidades competentes da Prefeitura para aplicação das penalidades previstas;

b) exame das irregularidades da edificação, quanto à acessibilidade da pessoa portadora de deficiência física;

III - apresentação de propostas de intervenção nas vias públicas, compreendendo sinalização, rebaixamento de guias e regularização do pavimento do passeio público;

IV - providências para adaptação da frota de transporte público, inclusive táxis, de forma a permitir o acesso pela pessoa portadora de deficiência;

V - providências objetivando a reserva de locais para estacionamento, na área central e nas áreas de maior concentração de comércio e serviços, incluindo áreas de estacionamento controlado - zonas azuis;

VI - providências visando à garantia para uso de vias de acesso restrito;

VII - elaboração de programa para cadastramento e expedição de credencial, de forma a permitir a identificação da pessoa portadora de deficiência;

VIII - efetivação da cobrança de ações do Poder Público e do particular, para implementação das normas definidas pela Comissão.

### **3.3.1. Acesso a bancos**

Há que se fazer referência ainda a situações peculiares igualmente concernentes ao rompimento de barreiras arquitetônicas como, por exemplo, o conflito existente entre o direito de acesso por parte de portadores de deficiência locomotora aos bancos e a segurança geral de todos os clientes e funcionários.

Tal impasse foi exposto em seminário promovido no ano de 1996 pelo Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (então Instituto Paulista de Advocacia Pública) e pela

---

<sup>15</sup> Art. 1º do Decreto n. 36.072/96, com a redação dada pelo Decreto n. 37.650/98.

Associação Brasileira dos Portadores da Síndrome da Talidomida<sup>16</sup>, ocasião em que foram confrontados os direitos dos bancários e dos correntistas à segurança no interior das agências com o direito de acesso por correntistas portadores de deficiência.

A instalação de portas eletrônicas em todas as agências vem sendo objeto de campanhas sindicais, em razão dos elevados índices de assalto a bancos. O sindicalista Gilmar Carneiro (ex-presidente do Sindicato dos Bancários de São Paulo), afirmando ser preciso refletir sobre todas as combinações possíveis de reivindicação para que seja assegurada a cidadania para todos, propôs, na oportunidade, que, enquanto não houver medidas concretas para evitar o crescimento de assaltos a bancos no país<sup>17</sup>, a alternativa seria instalar mecanismos de acesso para desativação da porta ou acesso por elevador. Ricardo Tadeu Marques da Fonseca, Procurador do Trabalho da 15ª Região, por seu turno, denunciou o apego extremado dos banqueiros a formalismos legais (como incompetência funcional do Ministério Público do Trabalho para tratar de tema ligado à acessibilidade arquitetônica), na cidade de Campinas, para esquivarem-se da participação em reuniões com a sociedade onde seriam expostas as exigências formuladas pelas pessoas portadoras de deficiência.

Em 7 de abril de 1999 foi editada na cidade de São Paulo a Lei Municipal n. 12.821, que dispõe sobre a obrigatoriedade dos estabelecimentos bancários com acesso único através de porta-giratória manterem acesso, em rampa, quando for o caso, para pessoas portadoras de deficiência física, que se locomovem em cadeira de rodas. Na execução do acesso e rampa deverão ser observados os critérios técnicos da Norma NBR 9050 da Associação Brasileira de Normas Técnicas. O art. 2º de referida lei fixou o prazo de 120 dias para que os estabelecimentos bancários implantassem os acessos, sob pena de multa. Inexplicavelmente, o art. 3º fala em cobrança da multa em dobro, no caso de reincidência, o que é manifestamente um contra-senso já que o descumprimento da lei se dá de modo continuado e não por incidência de atos estanques. Obviamente, o mais adequado seria fixar multa por dia de mora no seu cumprimento e não em “caso de reincidência”.

### **3.3.2. Acesso à tribuna**

Cuidando do direito de portador de deficiência física utilizar a tribuna da Assembleia Legislativa, o Egrégio Superior Tribunal de Justiça, em memorável julgamento do Recurso em Mandado de Segurança n. 9.613 (São Paulo/SP), adotou o entendimento de que a impossibilidade de adaptação arquitetônica não pode servir de óbice para o acesso aos espaços públicos.

<sup>16</sup> Ordem Constitucional e os Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência - Seminário promovido nos dias 12 e 13 de junho de 1996, na cidade de São Paulo. Referimo-nos especificamente aos debates do dia 12/6/96. Registro em fita de vídeo n. 255-1/3, do Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo.

<sup>17</sup> Na cidade de São Paulo, de acordo com Gilmar Carneiro, a média era de quatro assaltos por dia em 1996.

O V. Acórdão, relatado pelo Exmo. Sr. Ministro José Delgado, transcreve voto vencido do insigne Desembargador Weiss de Andrade, do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, do qual reproduzimos as seguintes passagens:

“A tribuna é sempre um lugar de honra, um lugar de destaque.

A expressão tribuna, no latim, era palavra que designava propriamente a tribuna da qual o juiz fazia justiça e por extensão o lugar onde se administrava a justiça.

A tribuna nos povos modernos foi na Grécia a praça e em Roma o Fórum.

Ora, a tribuna para o parlamentar é, à evidência, o local de destaque de onde ele fala a seus pares. A tribuna é também o local através de onde o parlamentar coloca-se dirigindo-se formalmente a seus pares, também, envia mensagem, ainda que indiretamente, a seus eleitores e a toda população. O parlamentar tem o direito de falar na tribuna, ou seja, o parlamentar fala de um lugar de honra, de um lugar através do qual se destaque, momentaneamente, para falar e para se dirigir à Assembléia.

Em conseqüência, é assegurado ao parlamentar o direito de falar da tribuna.

O Regimento da Assembléia Legislativa de São Paulo dispõe que o parlamentar deverá falar da tribuna. Evidente, segundo penso, ser assegurado ao parlamentar direito líquido e certo de falar da tribuna.

O que se discute neste *mandamus* é se o direito da impetrante de falar da tribuna está sendo violado pela Presidência da Assembléia.

Na realidade, o que se propõe, a rigor, é saber se o direito da impetrante de falar da tribuna está assegurado pela Presidência da Assembléia Legislativa. Um fato que não pode ser desconsiderado é ser a impetrante deficiente física e em decorrência impossibilitada de usar a tribuna da Assembléia Legislativa, que é uma plataforma elevada e cujo acesso se faz por uma pequena escada.

Se a impetrante está impossibilitada por deficiência física de ter acesso à tribuna, é evidente estar cerceado o exercício do seu direito de falar em igualdade de condição com seus pares.

Em outros termos, se os demais parlamentares usam a tribuna, o mesmo não ocorre com a impetrante que, no meu entender, tem cerceado o seu direito.

Ela se coloca, na realidade, em situação inferior à de seus pares e como bem se disse na impetração, apenas e tão-somente por um ato de exceção de mera liberalidade e, até mesmo, de arbítrio da Presidência da Assembléia é que pode se dirigir a seus pares do local onde estiver.

Mas entre exercer o seu direito de valer-se da tribuna para falar a seus pares e exercer tal direito do local onde se encontra, vale dizer do plano comum do plenário, vai uma enorme distância.

Asseverou a ilustre autoridade impetrada existir impossibilidade arquitetônica de ser o acesso à tribuna adaptado à impetrante. Mas o pedido constante da inicial não consiste tão-somente no solicitar sejam determinados meios de acesso da impetrante à tribuna. Alternativamente objetiva-se seja designado como local de tribuna ‘um tal que permita o acesso e permanência, necessário, da impetrante e igualmente de seus pares parlamentares’.

Se arquitetonicamente é impossível, como se asseverou nas informações, a mudança da estrutura do acesso à tribuna, nada impede que a Presidência da Casa Parlamentar designe local que permita o acesso e permanência da impetrante e, igualmente, dos demais parlamentares, local que seja, também, considerado como a tribuna.

[...]

Não se compreende que em decorrência de sua deficiência física a impetrante, quando procura falar, ou seja, quando procura exercer o seu direito de falar ao povo, de manifestar a sua opinião ao dirigir-se a seus pares, possa fazê-lo do local onde se encontra por mera concessão.

[...]

Não se trata, com a devida vênia, de se examinar se possui ou não a Assembléia Legislativa condições de, desde logo, promover reforma arquitetônica para possibilitar o acesso da impetrante à tribuna como hoje se encontra construída. Relevante salientar que a impetrante, como parlamentar, tem o direito de falar dessa tribuna, direito que lhe é, sem dúvida alguma, negado.

Como o pedido constante da inicial é alternativo, ou seja, são pleiteados meios de acesso da impetrante à tribuna ou designação de local da tribuna que permita o acesso e permanência da impetrante, bem como igualmente de seus pares, a segurança, pelo meu voto, há de ser parcialmente concedida.

Não examino a possibilidade de se fazer estudo técnico para modificações capazes de permitir o acesso à tribuna, modificações arquitetônicas.

O que importa é deixar claro que o local de onde fala a impetrante deva ser equiparado à tribuna”.

Acolhendo as afirmações de referida declaração de voto vencido e aludindo à doutrina de César Antônio Alves Cordaro e Adriana Romeiro de Almeida Prado<sup>18</sup>, o Colendo Superior Tribunal de Justiça deu provimento ao recurso para, nos termos do pedido alternativo, determinar à autoridade impetrada que, através de modificação arquitetônica, possibilitasse à Deputada Estadual Célia Camargo Leão Edelmuth meios de acesso à Tribuna do Plenário da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, ou que designasse local equivalente ao parlatório da tribuna de modo a permitir o acesso e permanência necessária da impetrante para realizar suas atividades parlamentares, em igualdade de condições com seus pares<sup>19</sup>.

Este acórdão pode ser considerado um verdadeiro marco histórico na luta pela

---

<sup>18</sup> Respectivamente, CORDARO, César Antônio Alves. Adequação das edificações à pessoa portadora de deficiência no município de São Paulo; PRADO, Adriana Romeiro de Almeida. De barreiras arquitetônicas ao desenho universal. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (Org.). *Direitos da pessoa portadora de deficiência*. São Paulo : Max Limonad, 1997. p. 39 e ss. e 185 e ss.

<sup>19</sup> DIREITOS humanos : legislação e jurisprudência. São Paulo : Centro de Estudos da PGE/SP, 1999. v. 2, p. 150-168.

implementação dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência. Por ele, é lícito concluir que, mais do que ser declarado o direito de uma parlamentar a acessar a tribuna, foi reconhecido que qualquer profissional tem o direito de acessar ambientes públicos em igualdade de condições com os seus pares, independentemente de sua constituição física, capacidade sensorial ou motora. Vale dizer, todo advogado tem hoje assegurado constitucionalmente o direito de realizar sustentação oral nos tribunais, em local para tanto reservado a ele e aos patronos legais das demais partes; todo magistrado tem direito de exigir acesso adequado e condições ergonômicas dos móveis apropriadas às suas necessidades especiais, em todas as instâncias onde atuar; todo padre, pastor ou ministro religioso tem o direito de pregar aos fiéis em templos arquitetonicamente acessíveis.

### **3.3.3. Acesso a sanitários**

A adequação dos edifícios de acesso público às necessidades especiais das pessoas portadoras de deficiência também alcança o desenho das instalações de sanitários, os quais devem ser identificados com o símbolo internacional de acessibilidade.

No Município de Sorocaba, a Lei n. 3.150/89 já cuidava do tema, determinando a obrigatoriedade de instalações especiais nos sanitários de Shopping Centers, Magazines e Galerias Comerciais estabelecidos naquela cidade.

No Município de São Paulo a Lei n. 11.441, de 12 de novembro de 1993, dispôs sobre instalação ou adaptação de box com sanitários destinados aos usuários de cadeiras de rodas em locais de reunião com mais de 100 (cem) pessoas ou qualquer outro uso com mais de 600 (seiscentas) pessoas. Esta mesma diretriz era adotada pelo Código de Obras, que em seu item 14.1.2.8 fixava a relação de 3% (três por cento) da seguinte proporção:

a) hospitais ou clínicas com internação, hotéis e similares: 1 (uma) bacia, 1 (um) lavatório e 1 (um) chuveiro para cada 2 (duas) unidades de internação ou hospedagem, e 1 (uma) bacia e 1 (um) lavatório para cada 20 (vinte) pessoas nas demais áreas, descontadas deste cálculo as áreas destinadas a internação ou hospedagem;

b) locais de reunião: 1 (uma) bacia e 1 (um) lavatório para cada 50 (cinquenta) pessoas;

c) outras destinações: 1 (uma) bacia e 1 (um) lavatório para cada 20 (vinte) pessoas.

Como se vê, o percentual (3%) é evidentemente insuficiente para o atendimento de toda a população de pessoas portadoras de deficiência. De qualquer forma, pode-se dizer que já constitui um pequeno avanço na implementação de todos os aspectos da cidadania da pessoa portadora de deficiência no meio ambiente urbano. Com o maior fluxo das pessoas portadoras de deficiência aos ambientes públicos certamente aquele percentual poderá ser elevado.

### **3.3.4. Passagem de ambientes, embarque e desembarque de passageiros**



De importância inquestionável é a adequação da passagem entre ambientes fechados e abertos, isto é, de acesso entre os edifícios e as vias públicas, assim como da passagem do passageiro ou condutor de veículo para as calçadas e passeios.

O conceito jurídico de circulação envolve o movimento e a inércia, correspondentes ao deslocamento e ao estacionamento. Assim, se as paradas e os estacionamentos também estão incluídos no lado dinâmico do sistema viário urbano, como nos ensina José Afonso da Silva, deverá o Direito Urbanístico, obediente aos princípios emanados da Constituição da República, contemplar a adequação de todos os equipamentos urbanos para as necessidades das pessoas portadoras de deficiência locomotora<sup>20</sup>.

Um dos espaços urbanos de passagem mais importantes é o estacionamento, razão pela qual é indispensável a reserva de percentual de vagas em estacionamentos para veículos que transportem pessoas portadoras de deficiência, especialmente em supermercados e locais de reunião, assim como de vagas especiais em estacionamentos rotativos.

Dentre as medidas cabíveis no âmbito da competência legislativa municipal podemos elencar:

a) a construção de rampas em edificações públicas e particulares, para vencer eventual desnível entre o logradouro ou a área externa e o andar correspondente ao de soleira de ingresso no prédio<sup>21</sup>;

b) a reserva de vagas privativas de veículos dirigidos por pessoas portadoras de deficiência ou que as estejam conduzindo em estacionamentos, rotativos pagos (tipo “Zona Azul”) ou não, tanto em logradouros públicos (vias públicas municipais) como em áreas particulares de uso público<sup>22</sup>.

c) a autorização para que ônibus urbanos parem fora dos pontos normais de parada de embarque e desembarque, para atendimento de pessoas portadoras de deficiência<sup>23</sup>.

Como pondera Adriana Romeiro de Almeida Prado, são poucos os veículos de transportes (ônibus urbanos, metrô, trens de subúrbio, ônibus rodoviários etc.) “que dispõem de condições mínimas para permitir o embarque e transporte de pessoas com deficiência. Essa inadequação começa nos pontos de embarque, que podem ser um simples ponto, como estações de metrô ou de trem, um terminal de ônibus ou de embarcações (portos) ou de aeronaves (aeroportos)”<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo : Malheiros, 1995. p. 209.

<sup>21</sup> V. Lei Municipal n. 2.143/81 - Sorocaba/SP.

<sup>22</sup> V. Lei Municipal n. 11.506/94 - São Paulo/SP, Decreto Municipal n. 36.073/96 - São Paulo/SP e Lei Municipal n. 5.565/98 - Sorocaba/SP.

<sup>23</sup> V. Lei Municipal n. 11.992/96 - São Paulo/SP.

### 3.4. Acessibilidade urbanística

O segundo aspecto a ser analisado diz respeito à eliminação de obstáculos de natureza urbanística.

Citando Colin D. Buchanan, afirma José Afonso da Silva que, dentre os mais intensos modos de *uso do solo urbano*, figuram os transportes e as redes de via sobre as quais eles correm, de tal modo que são hoje o fator preponderante da alteração do traçado da disposição física dos edifícios e das ruas, destinado à melhoria da utilização dos veículos. As leis urbanísticas destinam pelo menos 20% da área em urbanificação para as vias de circulação, sendo muito rara sua destinação a pedestres (calçadas)<sup>25</sup>.

#### 3.4.1. Rebaixamento de guias

A obrigatoriedade de rebaixamento de guias, calçadas e canteiros centrais, já existentes e a serem construídos, já era tratada pela Lei Municipal n. 9.803, de 21 de dezembro de 1984, de São Paulo-SP. Posteriormente adveio a Lei Municipal n. 12.117, de 18 de junho de 1996, que determinou ao Poder Público Municipal a promoção do rebaixamento das guias e sarjetas em todas as esquinas e faixas de pedestres do Município de São Paulo com a finalidade de possibilitar a travessia de pedestres portadores de deficiências físicas. No prazo de 30 (trinta) meses, vale dizer, desde janeiro de 1999, deveriam ter sido adequados os espaços arrolados pelo art. 1º, parágrafo único, de referida lei, a saber:

- I - terminais rodoviários e ferroviários;
- II - serviços de assistência à saúde;
- III - serviços educacionais;
- IV - praças e centros culturais;
- V - centros esportivos;
- VI - conjuntos habitacionais;
- VII - principais vias.

A fiscalização da qualidade dos rebaixamentos está a cargo do Conselho Municipal do Meio Ambiente. A NBR 9050, da ABNT, fixa em 1,5 cm a altura máxima transponível por pessoas portadoras de deficiência. Todavia, nas cidades brasileiras encontramos rotineiramente desde calçadas sem nenhuma guia rebaixada, guias com rebaixamento insuficiente (alguns com mais de 10 cm) e brusco (alguns com ângulos de mais de 30°) e até mesmo acessos adequados para a rua e que, espantosamente, não

<sup>24</sup> PRADO, ob. cit. p. 198.

<sup>25</sup> SILVA, ob. cit. p. 210.

levavam a ponto algum do outro lado da pista, provocando o grave risco de deixar uma pessoa em cadeira de rodas no meio do trânsito de automóveis. A tais absurdos acresce que a velocidade de mudança dos semáforos não permite a passagem de pessoas idosas, gestantes e portadores de deficiência. Tampouco encontramos símbolo internacional de acesso nos rebaixamentos, como dispõe a legislação pertinente.

O Decreto Municipal n. 37.031, de 27/8/97, dispôs sobre o dever de elaboração de um Programa de Adequação de Vias Públicas às Necessidades das Pessoas Portadoras de Deficiência, pela Comissão Permanente de Acessibilidade (CPA). Na hipótese de vir a ser considerado tecnicamente inviável o rebaixamento de guia ou sarjeta, ou de ser considerado arriscado ao portador de deficiência (em razão, por exemplo, da existência de poços de visita de serviços públicos, boca-de-lobo ou outro mobiliário irremovível), caberá à Secretaria Municipal de Transportes apresentar laudo de avaliação dos riscos ou da impossibilidade técnica acompanhado de indicação de alternativa técnica, com projeto executivo, a ser referendado pela CPA<sup>26</sup>.

### **3.4.2. Adequações urbanísticas acessórias**

A par do rebaixamento de guias, naturalmente remanescem determinadas modalidades acessórias de adequação urbanística.

A Lei n. 12.117/96, do Município de São Paulo, não revogou integralmente a Lei n. 9.803/84, já que deixou de cuidar de toda a matéria por esta tratada. Assim, permanece a vedação na instalação de “orelhões”, bancas de jornais, barracas ou qualquer outro mobiliário urbano junto ao rebaixamento das guias, calçadas e canteiros centrais.

Estes mobiliários urbanos que, situados junto ao rebaixamento, prejudicarem o acesso ou dificultarem a visibilidade veículos/pedestres e pedestres/veículos, deverão ser transferidos.

## **4. Adaptação de transportes coletivos**

A terceira e última dimensão do exercício do direito de locomoção que nos propusemos a estudar diz respeito à adequação dos veículos de transporte coletivo.

Sistema de transporte urbano, no entendimento de José Afonso da Silva, é o “conjunto de meios e atividades destinados a conduzir pessoas e coisas de um ponto a outro dentro do perímetro urbano ou metropolitano, e sua extensão suburbana”<sup>27</sup>.

Por outro lado, o sistema de transporte urbano comporta os meios de transporte público individual (táxis) e coletivo (ônibus, ferrovia de subúrbio, metrô) e os meios privados (veículos particulares) e se a Lei Federal n. 6.261/75, ao conceber os sistemas de transportes públicos urbanos, incluiu dentre estes todos os meios destinados ao público, isto é, tanto os veículos pertencentes a uma entidade pública como os meios

<sup>26</sup> Art. 4º, § único, do Decreto Municipal 37.031/97 - São Paulo/SP.

<sup>27</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo : Malheiros, 1995. p. 209.

de transportes de utilidade pública<sup>28</sup>, não é incorreto concluir que o Poder Público deve estabelecer padrões de desenho dos veículos aptos ao transporte de portadores de deficiência, idosos e gestantes.

A questão do transporte, considerado como sistema, é relevante problema do uso do solo pois, como ensina José Afonso da Silva, marca profundamente a estrutura e o ambiente urbanos, tanto sob o aspecto da distribuição do tráfego às diferentes áreas do ambiente urbano como sob o prisma dos efeitos advindos dos ruídos, vibrações, poluição do ar e da água, poluição visual, interferência nas manifestações culturais etc. É incabível o planejamento do uso do solo urbano sem a devida ordenação dos transportes em conjunção com a ordenação do sistema viário.

A Lei Federal 5.917/73, em seu art. 3º, alínea “m”, com redação dada pela Lei Federal n. 6.261, de 14.11.1975, em seu art. 2º, dispõe que a organização dos sistemas metropolitanos e municipais de transportes urbanos deve ser feita pelos planos diretores e projetos específicos, compatibilizando-a com outros sistemas de viação e com os planos de desenvolvimento urbano, visando à eficiência da circulação de passageiros e cargas sem prejudicar a racionalidade na localização das atividades econômicas e sociais.

A competência para instituir diretrizes para os transportes urbanos, legislar sobre trânsito e transportes e, ainda, sobre diretrizes da política nacional de transportes, é da União (CF, art. 21, XX; art. 22, IX e XI). São, portanto, válidos os princípios estabelecidos na Lei 6.261/75, que, dando nova redação ao item 1.2 do documento anexo à Lei 5.917/75, assim conceituou o Sistema Nacional de Transportes Urbanos: “o conjunto dos sistemas metropolitanos e sistemas municipais nas demais áreas, vinculados à execução das políticas nacionais dos transportes e do desenvolvimento urbano”. Referida lei dispôs que os sistemas metropolitano e municipal de transportes urbanos devem ser organizados segundo planos diretores e projetos específicos<sup>29</sup>.

Como lucidamente destaca Hely Lopes Meirelles, o Sistema Nacional de Transportes não usurpou competência dos Municípios para o transporte coletivo local, apenas o integrou no Plano Nacional de Viação, ao lado do intermunicipal (de jurisdição estadual) e do interestadual e internacional (de jurisdição federal)<sup>30</sup>. No entendimento deste saudoso administrativista, o trânsito e o tráfego comportam regulamentação federal, estadual e municipal<sup>31</sup>, conforme a natureza e o âmbito do assunto a prover. O interesse nacional na legislação sobre os meios de circulação e transporte levou a Constituição a fixar a competência legislativa privativa da União (art. 22, XI), podendo os Estados-membros legislar supletivamente a esse respeito. Enquanto à União compete legislar sobre os assuntos nacionais de trânsito e transporte, ao Estado-membro cabe regular e prover os aspectos regionais e a circulação inter-

<sup>28</sup> SILVA, ob. cit. p. 209. A expressão “utilidade pública”, de que se serve José Afonso da Silva, não é empregada aqui com rigor técnico jurídico.

<sup>29</sup> SILVA, ob. cit. p. 212.

<sup>30</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. Atualizado por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro. 6. ed., 3. tir. São Paulo : Malheiros, 1993. p. 322.

municipal em seu território. Ao Município, por seu turno, compete materialmente a *ordenação do trânsito urbano* (CF, art. 30, I e V). A *circulação urbana e o tráfego local*, abrangendo o *transporte coletivo*, são atividades de competência estrita do Município<sup>32</sup>.

Compete ao Município, assim, fixar a mão e contramão nas vias urbanas, locais de estacionamento permitido para veículos adaptados às necessidades de portadores de deficiência e tudo o que, dizendo respeito à implementação do direito de circulação, afetar a vida na cidade<sup>33</sup>.

A questão que se formula diz respeito à competência para regulamentar a adaptação de veículos de transporte coletivo. Essa adaptação comporta desde a instalação de elevadores hidráulicos para acesso à sua parte interna, até a colocação de portas com largura adequada e a eliminação de barreiras internas que dificultem ou impossibilitem o acesso e o conforto de passageiros portadores de deficiência física, inclusive usuários de cadeiras de rodas.

Em julgamento da ADIN n. 903-6 (MG), o Colendo Superior Tribunal de Justiça cassou medida cautelar que suspendia os efeitos da Lei n. 10.820, do Estado de Minas Gerais. Em referida ação, foi analisada a competência dos Estados-membros para legislar sobre transporte, em busca da resposta à seguinte indagação: uma lei estadual pode exigir um novo tipo de carroceria não previsto no Código Nacional de Trânsito, o qual dispõe que os equipamentos obrigatórios dos veículos serão determinados pelo CONTRAN?

Apreciando a medida liminar requerida naqueles autos, o Ministro Sepúlveda Pertence, conquanto tenha deferido a suspensão da eficácia da lei, ponderou em sua decisão:

“Dado o campo normativo específico da lei discutida, a abrangência da competência privativa da União para legislar sobre transporte há de ser temperada pela competência concorrente dos Estados para dispor sobre ‘proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência’ (CF, art. 24, XIV).

Ora, com esse objetivo, impôs a Constituição que ‘a lei disporá sobre normas (...) de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência’ (art. 227, § 2º).

Desse modo, é ponderável o argumento de que, na omissão da legislação federal a respeito, seria dado aos Estados dispor a respeito, com base no art. 24, § 2º, da Lei Fundamental, não obstante se possa duvidar que, no caso, as exigências questionadas se sujeitem a variações regionais peculiares a determinado Estado”.

---

<sup>31</sup> MEIRELLES, ob. cit. p. 318.

<sup>32</sup> MEIRELLES, ob. cit. p. 319.

<sup>33</sup> MEIRELLES, ob. cit. p. 320.

Em declaração de voto vencedor, assim se manifestou o Ministro Relator Celso de Mello:

“A nova Constituição da República proclamou, em momento de instauração normativa superveniente, o dever estatal — imposto aos três níveis em que se decompõe, no plano de nossa Federação, a organização político-administrativa das pessoas que integram o Estado Federal — de dispor sobre a adaptação (...) dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes, a fim de garantir o acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência (CF, art. 224).

Sob esse aspecto, portanto, há uma norma de caráter nacional, revestida de elevada estatura jurídico-constitucional, que já reconhece e proclama a obrigação de o Poder Público adotar as medidas concretizadas no ato legislativo ora questionado”.

A Constituição do Estado de Minas Gerais tratou da adaptação de veículos de transporte coletivo em seu art. 224, “caput” e § 1º, inciso I, visando a assegurar condições de integração social do portador de deficiência e a facilitação do acesso a bens e serviços coletivos.

A Constituição do Estado do Paraná também não descuidou do tema, dirigindo ao legislador ordinário, em seu art. 222, a tarefa de dispor sobre adaptação de veículos de transporte coletivo para utilização por pessoas portadoras de deficiência. Seu art. 224 garante a gratuidade nos transportes coletivos urbanos e das regiões metropolitanas aos maiores de sessenta e cinco anos e às pessoas portadoras de deficiência que comprovassem carência de recursos financeiros.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de igual forma, cuida de questões atinentes ao transporte, estabelecendo em seu art. 338 que deve ser elaborada lei dispondo sobre **normas de fabricação de veículos de transporte coletivo**, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência (inciso V). Garante às pessoas portadoras de deficiência física, pela forma que a lei estabelecer, a adoção de mecanismos capazes de assegurar o livre acesso aos veículos de transporte coletivo, (inciso VI). Concede, ainda, gratuidade nos transportes coletivos de empresas públicas estaduais para as pessoas portadoras de deficiência, com reconhecida dificuldade de locomoção, e seu acompanhante (inciso X).

Finalmente, a Constituição do Estado de São Paulo dispõe sobre adequação de veículos de transporte coletivo, estabelecendo seu art. 280, aos portadores de deficiências e aos idosos, a garantia de acesso aos veículos de transporte coletivo urbano, na forma da lei. Não é explícita, contudo, com relação à regulamentação da fabricação e adaptação dos veículos.

No Município de São Paulo, a Lei n. 11.602, de 12/6/94, autoriza o Executivo a adaptar pelo menos um veículo às necessidades das pessoas deficientes físicas em todas as linhas de ônibus da cidade de São Paulo.

As demais Lei Municipais cuidam mais propriamente de aspectos relacionados

com o uso dos veículos do que com a sua própria estrutura, tais como:

a) direito das mulheres grávidas, a partir do 5º (quinto) mês de gravidez, à dispensa (condicionada à apresentação de passe gestante) de passar pelas catracas dos ônibus de transporte público de passageiros (Lei Municipal n. 11.216, de 20/5/92);

b) direito dos passageiros portadores de deficiência de embarcar e desembarcar de ônibus urbanos fora dos pontos normais de parada (Lei Municipal n. 11.992, de 16/1/96);

c) direito à isenção de tarifas no sistema de transporte coletivo municipal para os deficientes físicos e mentais e seus acompanhantes (Lei Municipal n. 11.250, de 01/10/92);

d) direito à utilização do serviço de Rádio-Perua, destinado ao atendimento de pessoas portadoras de deficiência física (Lei Municipal n. 11.257, de 7/10/92).

## 5. Conclusões

Uma das mais violentas manifestações de degradação crescente do meio ambiente consiste na discriminação da pessoa portadora de deficiência. Esta passa hoje, lentamente, a encontrar no ordenamento legal mecanismos que visam a atender as suas necessidades especiais no meio ambiente urbano e do trabalho.

Paralelamente, desde 1988 começou nosso Direito também a atentar para as necessidades dos idosos, podendo ser detectada no Direito Constitucional Positivo a existência de um princípio da acessibilidade plena no meio ambiente urbano.

Um pouco mais distante está a sensibilização do legislador para com as gestantes<sup>34</sup>, podendo-se dizer que ainda não existe uma preocupação no Brasil para com as necessidades especiais das pessoas morbidamente obesas ou com as pessoas com transitória dificuldade de locomoção (por exemplo, recuperando-se de fraturas ósseas).

Ante a inércia do Poder Legislativo Federal para editar normas relativas à fabricação de veículos adaptados às necessidades das pessoas portadoras de deficiência, podem e devem os Estados-membros e os Municípios legislar sobre a matéria.

Hoje, todo e qualquer profissional tem o direito de acessar ambientes públicos em igualdade de condições com os seus pares, independentemente de sua capacidade sensorial ou motora. Aguarda-se dos Poderes Públicos a implementação de todas as garantias legais de locomoção plena das pessoas com necessidades especiais, através do cumprimento das normas constitucionais e legais pertinentes.

---

<sup>34</sup> O art. 266, V, da Constituição Paulista, dispõe sobre adequação arquitetônica para portadores de deficiência, idosos e gestantes.