



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2026.0001025468

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2306180-51.2025.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS - ABRASCE, são réus PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO e GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, AFASTARAM AS PRELIMINARES E JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. OSWALDO LUIZ PALU (COM DECLARAÇÃO), AFONSO FARO JR E DÉCIO NOTARANGELI. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO VENCEDOR O EXMO. SR. DES. IRINEU FAVA.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FRANCISCO LOUREIRO (Presidente), MATHEUS FONTES, GOMES VARJÃO, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, RICARDO FEITOSA, SOUZA NERY, LUIS CARLOS DE BARROS, EUVALDO CHAIB, NUEVO CAMPOS, RENATO RANGEL DESINANO, AFONSO FARO JR., DÉCIO NOTARANGELI, ALEXANDRE LAZZARINI, FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA, DONEGÁ MORANDINI, OSWALDO LUIZ PALU, IRINEU FAVA, SPENCER ALMEIDA FERREIRA, LUIS SOARES DE MELLO, LUÍS FRANCISCO AGUILAR CORTEZ, SILVIA ROCHA, DAMIÃO COGAN E VICO MAÑAS.

São Paulo, 21 de outubro de 2026

CAMPOS MELLO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade 2306180-51.2025.8.26.0000 VOTO 87418

Autor: Associação Brasileira de Shopping Centers – ABRASCE.

Réus: Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e outro.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 18.183, DE 21 DE AGOSTO DE 2025, DO ESTADO DE SÃO PAULO. OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE SALAS DE REGULAÇÃO SENSORIAL DESTINADAS A PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA (TEA) E NEUROATÍPICAS EM SHOPPING CENTERS. 1. LEGITIMIDADE ATIVA DA AUTORA CONFIGURADA. PERTINÊNCIA TEMÁTICA E INCIDÊNCIA DIRETA DA NORMA SOBRE OS ASSOCIADOS. PRECEDENTE DESTE C. ÓRGÃO ESPECIAL. 2. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL AFASTADA. EXPOSIÇÃO SUFICIENTE DA CAUSA DE PEDIR E DO PEDIDO, COM INDICAÇÃO DOS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS E COTEJO COM A NORMA IMPUGNADA. OBSERVÂNCIA DO ART. 3º DA LEI Nº 9.868/1999. 3. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONFIGURADA. DIPLOMA LEGAL INSERIDO NA PROTEÇÃO E INTEGRAÇÃO SOCIAL DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE. INTELIGÊNCIA DO ART. 24, XIV E §§ 1º E 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 1.550.570/SP, QUE REFORMOU ACÓRDÃO ANTERIOR DESTE ÓRGÃO ESPECIAL, PROFERIDO NO PROCESSO Nº 2300065-48.2024.8.26.0000, E RECONHECEU A VALIDADE DE LEGISLAÇÃO CONGÊNERE. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO, À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO, À LIVRE INICIATIVA E AO DIREITO DE PROPRIEDADE. ACÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Brasileira de Shopping Centers – ABRASCE, para reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 18.183, de 21 de agosto de 2025, a qual dispõe “...sobre a obrigatoriedade da instalação de salas de regulação sensorial voltadas às pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e neuroatípicas em shopping centers no Estado de São Paulo...” (cf. fls. 57).

Assevera a autora, em síntese, que o diploma legal padece de vícios formais e materiais de inconstitucionalidade. Sustenta que houve usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil e direito do trabalho, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal, por regular o uso de propriedade privada. No plano material, alega afronta ao direito de propriedade (art. 5º, XXII, da CF) e aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência (arts. 1º, IV, e 170 da C.F.), afirmando que a medida representaria intervenção estatal desproporcional na atividade econômica privada e invocando a aplicação da ratio decidendi do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Tema nº 1.051 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal. Requer a concessão de medida cautelar e, ao final, a procedência da demanda.

A liminar postulada foi indeferida (cf. fls. 77/78). Na sequência, a Procuradora-Geral do Estado de São Paulo requereu, preliminarmente, a extinção do processo sem resolução do mérito, ao argumento de inépcia da petição inicial por deficiência de fundamentação jurídica, e, no mérito, defendeu a constitucionalidade da Lei Estadual nº 18.183/2025, ao sustentar que a norma constitui medida de promoção da acessibilidade e inclusão de pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e neuroatípicas, encontra amparo na competência comum e concorrente dos Estados para proteção das pessoas com deficiência (arts. 23, II, e 24, XIV, da Constituição Federal), não viola o direito de propriedade, a livre iniciativa ou a livre concorrência, e não invade a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Direito do Trabalho, invocando, ainda, precedentes do STF relativos à proteção e integração social das pessoas com deficiência (cf. fls. 100/112).

O Governador do Estado de São Paulo, por sua vez, ratificou as razões da Procuradoria-Geral do Estado pela improcedência do pedido (cf. fls. 117/119) e o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo prestou informações, sustentando, preliminarmente, a ilegitimidade ativa da requerente e, no mérito, a higidez constitucional da norma, no exercício da competência concorrente para proteção das pessoas com deficiência e promoção da acessibilidade (cf. fls. 127/153).

Foram admitidos nos autos, na qualidade de amici curiae, o Instituto Caleidoscópio (cf. fls. 157/180 e 286) e a Associação Nacional para Inclusão das Pessoas Autistas – ANIA/BR (cf. fls. 292/305 e 375), os quais apresentaram manifestações pela total improcedência da ação.

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, por fim, ofertou parecer pela improcedência da presente ação direta (cf. fls. 219/273), reiterado em manifestação posterior (cf. fls. 406).

É o relatório.

A demanda é improcedente, pelas razões a seguir expostas.

De início, afasta-se a preliminar de ilegitimidade ativa suscitada pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, porquanto a requerente, ostentando abrangência nacional como entidade de classe cujos associados sofrem a incidência direta dos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

comandos da norma estadual guerreada, detém inequívoco interesse de agir e pertinência temática com o objeto da ação.

Nesse sentido, aliás, já se decidiu neste c. Órgão Especial. Confira-se: *“Ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 12.819, de 25 de junho de 2001, alterada pela Lei nº 13.098, de 20 de dezembro de 2002, do Município de São Carlos, que “Obriga a instalação de ambulatório médico em shopping centers”. Alegação de ofensa ao artigo 22, I e XXIII, da Constituição Federal, e aos artigos 1º, 111, 218, 219 e 220, §§ 2º e 3º, da Constituição do Estado de São Paulo, bem como de incompatibilidade da lei com a tese de repercussão geral 1051. Legitimidade ativa da associação autora. A autora é parte legítima, porque se enquadra na previsão do artigo 90, V, da Constituição Estadual O âmbito de atuação da autora compreende o Município de São Carlos - Pertinência temática entre os objetivos institucionais da autora e o objeto da lei em exame, que prevê obrigações a alguns dos seus associados. (...) Pedido procedente.”* (Direta de Inconstitucionalidade nº 2314624-10.2024.8.26.0000, Rel. Des. Silvia Rocha, j. 09.04.2025 – grifo não original).

A preliminar de inépcia da petição inicial tampouco comporta acolhimento. A peça inaugural expõe, de forma suficientemente articulada e inteligível, os fundamentos jurídicos que alicerçam a pretensão deduzida, indica os parâmetros constitucionais tidos por vulnerados e promove o necessário cotejo entre estes e o diploma normativo impugnado. Verifica-se, ademais, adequada correlação lógica entre a causa de pedir e o pedido formulado, o que viabiliza o exercício do controle abstrato de constitucionalidade e atende às exigências do art. 3º da Lei nº 9.868/1999.

No mais, cumpre esclarecer que a Lei Estadual nº 18.183, de 21 de agosto de 2025, resultante de projeto de lei de iniciativa parlamentar, está assim redigida, verbis:

“Artigo 1º. Shopping centers com circulação diária maior que 2.000 (duas mil) pessoas ficam obrigados a instalar salas de regulação sensorial voltadas ao acolhimento de pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e neuroatípicas no Estado de São Paulo.

Parágrafo único - As salas de regulação sensorial devem ser planejadas e equipadas com materiais adequados para atender às necessidades sensoriais específicas do público autista.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Artigo 2º. As salas de regulação sensorial devem ser construídas em áreas de fácil acesso e possuir estrutura física adequada, oferecendo um ambiente tranquilo e confortável.

Artigo 3º. Vetado.

Artigo 4º. É de responsabilidade dos estabelecimentos abrangidos por esta lei garantir que as salas de regulação sensorial sejam mantidas em boas condições de funcionamento, fazendo a higienização regular e a reposição dos materiais sempre que necessário.

Artigo 5º. A fiscalização do cumprimento desta lei caberá aos órgãos competentes do Estado, a serem definidos de acordo com regulamentação específica.

Artigo 6º. Vetado.

Parágrafo único. Vetado.

Artigo 7º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação” (cf. fls. 57/58).

No caso em tela, verifica-se que o diploma legal impugnado tem por escopo assegurar a oferta de um ambiente temporário, controlado e de baixa estimulação para acolher pessoas com hipersensibilidade sensorial, especialmente pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e outras condições neuroatípicas, permitindo a redução de estímulos visuais, sonoros e ambientais, a autorregulação emocional e sensorial e a retomada segura das atividades de convivência, lazer ou consumo em estabelecimentos comerciais de uso coletivo e expressiva aglomeração.

A propósito, convém assentar que a proteção e a integração social das pessoas com deficiência constituem matéria de competência concorrente, nos termos do art. 24, XIV, da Constituição Federal. Nesse regime, incumbe à União estabelecer normas gerais, consoante o § 1º do mesmo dispositivo, sem exclusão da competência suplementar dos Estados-membros, prevista no § 2º.

Dessa forma, a competência legislativa encontra limites no sistema constitucional vigente e não pode colidir com normas gerais da União que regem a matéria em discussão, no âmbito da competência concorrente. Todavia, ao contrário do que entende a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

autora, não é isso que se verifica na espécie, uma vez que a legislação impugnada está em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (Lei Federal nº 12.764/2012) e com o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei Federal nº 13.146/2015), além de densificar os preceitos albergados pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto Federal nº 6.949/2009).

Com efeito, a norma combatida não versa sobre direito civil material, pois não disciplina formas de aquisição ou o regime jurídico da propriedade, nem sobre direito do trabalho, porquanto não regula jornada, salário ou vínculos empregatícios. Encerra, ao revés, genuína medida de acessibilidade, inserida no legítimo exercício do poder de polícia administrativa e destinada à concretização de direitos fundamentais. Tampouco colide com o precedente firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 1.051 da Repercussão Geral, no qual se examinou a imposição de ambulatorios médicos ou serviços de pronto-socorro, com estrutura e profissionais de saúde, situação substancialmente distinta da disponibilização de espaço físico passivo destinado ao acolhimento e à regulação sensorial.

É bem verdade que este Órgão Especial, ao apreciar hipótese similar nos autos da Direta de Inconstitucionalidade nº 2300065-48.2024.8.26.0000, tirada contra a Lei Municipal nº 5.981/2024 de Taubaté, havia concluído pela inconstitucionalidade de diploma análogo, por suposta ofensa à competência legislativa concorrente. Confira-se a ementa do aludido precedente, verbis: “*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Ordinária Municipal nº 5.981, de 26 de agosto de 2024, que “dispõe sobre a criação de sala de integração sensorial para pessoas com transtorno do espectro autista, transtorno do déficit de atenção com hiperatividade e outros transtornos de comportamento no município de Taubaté”. Lei de iniciativa parlamentar. Inexistência de ofensa à separação de poderes Tutela das pessoas com deficiência. Falta de previsão de recursos orçamentários. Inconstitucionalidade não configurada, senão ineficácia no respectivo exercício financeiro. Lei que não trata de renúncia de receita, nem cria ou altera despesa obrigatória. Não incidência do art. 113 do ADCT. Competência normativa, porém, concorrente entre União e Estados. CF, art. 24, XIV. Existência de legislação federal e estadual disciplinando a matéria. Ausência de lacuna ou omissão a ser suprida pela legislação municipal. Invasão ao pacto federativo. Ação procedente, tornada definitiva a liminar.” (Rel. Des. Matheus Fontes, j. 12.02.2025).*

Ocorre, porém, que, interpostos recursos extraordinários contra o referido acórdão, o Supremo Tribunal



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Federal, em decisão monocrática proferida pela eminente Ministra Cármen Lúcia, deu provimento aos apelos extremos para reconhecer expressamente a validade da referida lei, assentando que a instituição de salas de regulação sensorial em shopping centers e outros espaços públicos de convivência não invade a competência privativa da União, consubstanciando instrumento legítimo de concretização dos direitos fundamentais e de proteção e integração social das pessoas com deficiência, nos limites autorizados pelo art. 24, inciso XIV, da Constituição da República. Convém, a propósito, transcrever trecho da aludida decisão, o qual, aliás, merece integrar os fundamentos do presente julgado, verbis:

“O tema da repartição de competências compõe o núcleo fundamental da formulação constitucional federativa. A repartição de competências é o coração da Federação, porque é nela que se põe a configuração da autonomia conferida a cada qual dos entes estatais.

José Afonso da Silva anota que “a repartição de competências entre a União e os Estados-membros constitui o fulcro do Estado Federal, e dá origem a uma estrutura estatal complexa, que apresenta, a um tempo, aspectos unitário e federativo” (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional positivo. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2022. p. 102-103).

Sustenta aquele autor que “a Constituição de 1988 estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes, buscando reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica” (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional positivo. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2022. p. 481).

No art. 23 da Constituição da República realizou-se repartição horizontal de competências administrativas, atribuindo competências materiais comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

O art. 24 estabeleceu repartição vertical de competências legislativas, atribuindo a todos os entes federativos, dentre outras, a competência para legislar sobre “proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência” (inc. XIV do art. 24).

A Lei municipal n. 5.981/2024 determinou a criação de espaços de integração sensorial em ambientes públicos de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

convivência tais como, shopping centers, arenas esportivas, teatros, museus, etc., destinados às pessoas com transtornos do espectro autista e do déficit de atenção com hiperatividade e outros transtornos de comportamento e aos seus acompanhantes, a fim de possibilitar sua permanência e interação com os diversos círculos sociais, de forma confortável e compatível com suas necessidades especiais. Iniciativas como essa, tornam-se instrumentos de concretização de direitos fundamentais. Tem-se, portanto, que a atuação legislativa municipal se deu nos limites postos no inc. XIV do art. 24 da Constituição da República.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal exposto em vários julgados nos quais reconhecida a competência legislativa concorrente em situações que facilitem e garantam a inclusão de pessoas com deficiência no contexto social.

(...).

Pelo exposto, dou provimento aos recursos extraordinários (al. b do inc. V do art. 932 do Código de Processo Civil e § 2º do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal), para reconhecer a validade da Lei Ordinária n. 5.981/2024, do Município de Taubaté/SP, que “dispõe sobre a criação de sala de integração sensorial para pessoas com Transtorno do Espectro Autista, Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade e outros transtornos de comportamento” (Recurso Extraordinário 1.550.570/SP, DJe. 26.05.2025).

Assim, embora o precedente anterior desta Corte tenha reconhecido a inconstitucionalidade de lei similar, o Supremo Tribunal Federal entendeu que não havia tal inconstitucionalidade, alinhando a diretriz constitucional no sentido de que medidas dessa estirpe dão efetividade aos mandamentos da igualdade material, da acessibilidade ampla e da dignidade da pessoa humana, sem malferir o pacto federativo, a livre iniciativa ou a função social da propriedade. Em tais circunstâncias, como dito, Roma locuta causa finita.

No mesmo sentido, aliás, o parecer do Subprocurador-Geral de Justiça, conforme se depreende do trecho a seguir transcrito, o qual também merece integrar os fundamentos do presente julgado, verbis: “A Lei Estadual n. 18.183/25 persegue o espírito igualitário inclusivo dos significativos marcos civilizatórios da legislação, atendendo integralmente as diretrizes voltadas à garantia de acessibilidade, emanadas da Constituição Federal, de convenções internacionais (incorporadas ao direito doméstico como normas constitucionais, ex vi do artigo 5º, § 3º, da Constituição Federal), e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

da Lei Federal n. 13.146/15, densificando, no âmbito estadual, a eliminação de barreiras sensoriais que possam criar embaraços à frequência da pessoa com transtorno do espectro autista e neuroatípica a shopping centers. Inconsistente é acusar usurpação da competência legislativa federal. União, Estados e Distrito Federal têm competência normativa concorrente e o Estado-membro competência material comum, o que rechaça proficientemente a ideia de violação ao princípio federativo. Eis o que preceitua a Constituição de 1988 adotando técnicas de repartição vertical de competências (...). Destaco para além da possibilidade de produção de lei estadual para fazer atuar a norma geral federal - se, em linha de princípio, a competência material é correlata à normativa, há um campo comum entre os atores federativos para execução da lei independentemente de sua origem (Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Curso de Direito Constitucional, 39. ed., São Paulo: Saraiva, 2013, p. 92) – que a lei estadual não disciplina normas gerais de proteção e integração social das pessoas com deficiência nem colide com leis federais que abordam essa temática - como a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (Lei n. 12.674/12) e o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/15). Sem relação de contrariedade com a legislação federal, o diploma legal promove ajustamento da legislação federal (normas gerais) às peculiaridades e especificidades determinadas pelo interesse regional à integração, promoção, garantia e proteção (dos direitos) das pessoas com deficiência, de forma compatível com as normas gerais federais - não bastasse traçar, igualmente, norma urbanística, atinente a construções e edificações e funcionamento de estabelecimentos particulares de acesso público. (...). Portanto, não se verifica invasão à competência da União. Tampouco há incompatibilidade da lei com o art. 22, I, da Constituição Federal. Os deveres positivos impostos pela lei ao setor privado não tangem direta ou indiretamente aspectos relacionados a contrato de trabalho, jornada, salários, direitos trabalhistas etc. tampouco dispensa gratuitamente sacrifícios ou compressões ao exercício do direito de propriedade. Na conformidade do exposto, a disciplina de construção e funcionamento de estabelecimentos empresariais desperta interesse público por questões relacionadas a outros direitos e interesses juridicamente protegidos, como bem-estar, comodidade, conforto, economia, saúde, segurança, salubridade etc. (e, obviamente, como elementar ao Estado Democrático de Direito), em especial à promoção e proteção dos direitos fundamentais, assegurando a instrumentalização de medidas correlatas. A atividade de polícia administrativa não pode ser desconectada dos direitos fundamentais, na concepção moderna de administração pública, cuja função é ser aparelho de sua promoção, e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

bem por isso tem legitimidade para condicioná-las, sem que essa operação implique penetração indevida no direito de propriedade ou em seu exercício. (...). Na espécie, percebe-se que, a despeito de a lei impor ônus financeiro e físico espacial aos estabelecimentos comerciais, não há ofensa à liberdade econômica à luz do princípio de proporcionalidade (artigo 111, Constituição Estadual), critério que deve ser utilizado em caso de colisão de princípios e direitos constitucionais fundamentais.” (cf. fls. 244/267).

Por tudo isso, não há que se cogitar de violação ao pacto federativo, à divisão constitucional de competências ou aos princípios que regem a ordem econômica.

Em suma, impõe-se a improcedência da demanda.

Pelo exposto, julgo improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

Campos Mello
Desembargador Relator