

## PARECER N° , DE 2000

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 34, de 1999, que *estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.*

RELATOR: Senador GERALDO CÂNDIDO

### I – DO RELATÓRIO

O projeto de lei em análise tem origem no Poder Executivo, que por meio da Mensagem nº 1.067, de 1998, propõe, aos membros do Congresso Nacional, a regulamentação e a normalização dos dispositivos constitucionais que tratam do acesso a bens e serviços coletivos, para as pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

As normas gerais aqui apresentadas visam, portanto, à concretização de princípios inscritos na Constituição Federal, desde 1988, no art. 227, § 1º, inciso II e no § 2º, e, ainda, no art. 244; o primeiro, determinando a elaboração de lei que disponha sobre as *normas de construção de logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência*; o segundo, tratando da adaptação dos espaços e prédios urbanos e dos veículos já existentes.

O art. 1º dispõe sobre o objeto da lei: normas gerais e critérios básicos sobre acessibilidade, com a supressão de barreiras e de obstáculos físicos, nas vias, espaços e mobiliários urbanos, bem como na construção e adaptação de edifícios, meios de transporte e de comunicação.

O art. 2º define os conceitos básicos, explicitados individualmente, em cada inciso, encerrando o Capítulo I, que trata das Disposições Gerais.

O Capítulo II, que inclui os arts. 3º ao 7º, trata dos elementos de urbanização, referindo-se às normas técnicas de acessibilidade determinadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), responsável nacionalmente pela normalização de todas as questões técnicas relativas à arquitetura, às vias públicas, aos parques, praças e espaços verdes, e a todas as áreas de uso público, bem como instalação de serviços e de mobiliários urbanos.

O Capítulo III – arts. 8º, 9º e 10 – trata do desenho e da localização do mobiliário urbano, tais como os sinais de trânsito, postos de iluminação e outros elementos verticais de orientação, nos espaços urbanos.

O Capítulo IV – arts. 11 e 12 – dispõe sobre a acessibilidade nos edifícios públicos ou de uso coletivo, assim como, complementarmente, o Capítulo V – arts. 13 a 15 – tem como objeto a acessibilidade nos edifícios de uso privado.

O Capítulo VI – art. 16 – refere-se à acessibilidade dos veículos de transporte coletivo, de forma genérica, de vez que tal assunto já é objeto de projeto de lei específico, originário do Congresso Nacional, em fase final de tramitação nesta Casa.<sup>1</sup>

O Capítulo VII trata dos sistemas de comunicação e de sinalização, especificamente voltados para os portadores de deficiência sensorial – visual, auditiva, da fala e de comunicação – abrangidos pelos arts. 17,18 e 19.

O Capítulo VIII estabelece as disposições sobre ajudas técnicas a serem criadas e/ou desenvolvidas a partir de pesquisas, voltadas para a prevenção e o tratamento de deficiências, bem como tecnologias a serem colocadas à disposição de pessoas portadoras de deficiência, e, ainda, a formação de recursos humanos com especialização em acessibilidade.

No âmbito das medidas de fomento à eliminação de barreiras, objeto do Capítulo IX – art. 22 –, é criado o Programa Nacional de Eliminação de Barreiras Arquitetônicas, Urbanísticas, de Transporte e de Comunicação, com recursos orçamentários da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE). A coordenação, supervisão e execução de tal Programa *será disciplinada em regulamento específico*.

---

<sup>1</sup> Trata-se do Projeto de Lei do Senado nº 297, de 1991, que dá prioridade de atendimento à clientela que especifica e dá outras providências, e que inclui dispositivos referentes à fabricação e adaptação de veículos de transporte coletivo às pessoas portadoras de deficiência, às gestantes e aos idosos com mobilidade reduzida, indicando prazos e sanções, nos casos de descumprimento.

O Capítulo X – arts. 23 a 27 –, que estabelece as disposições finais determina que o Poder Executivo destinará, na administração direta e indireta, dotação orçamentária para as ações voltadas para a acessibilidade. Tais investimentos deverão ocorrer desde o primeiro ano de vigência da lei. O art. 25 determina a aplicação da lei nos edifícios ou imóveis integrantes do patrimônio artístico e cultural brasileiro, considerando-se as normas específicas que regulam a conservação e o uso desses bens.

Enquanto o art. 24 trata da promoção de campanhas informativas e educativas para sensibilizar a população em geral no que concerne às questões de acessibilidade, o art. 26 inclui as instituições de representação de pessoas portadoras de deficiência como legítimas para acompanhar e avaliar o cumprimento dos dispositivos legais referentes à acessibilidade. Finalmente, o art. 27 trata da vigência da lei.

É o relatório.

## **II – ANÁLISE DA MATÉRIA**

Desnecessário seria, neste Relatório, retomar as questões de princípios e de direitos constitucionais, temática que já foi objeto do relatório da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, desta Casa. Igualmente, essas questões aparecem nos compromissos internacionais assumidos pelo Governo brasileiro, no âmbito das agências integrantes do sistema das Nações Unidas, que têm tratado de forma ampla e constante dos direitos dos portadores de deficiência, nas áreas de saúde, de trabalho, de lazer e esporte, da mulher, da criança e do adolescente, do migrante, bem como em termos de desenvolvimento social e de direitos humanos.

Destaque-se, porém, que o projeto de lei sob exame integra-se às ações previstas no âmbito da política do Programa Nacional de Direitos Humanos brasileiro, que inclui itens específicos, referentes às pessoas portadoras de deficiência.

A questão de acessibilidade – antiga e constante reivindicação dos grupos e instituições voltados para a promoção de portadores de deficiência – é crucial, no que concerne à integração dessas pessoas, pois somente por meio da facilitação de acesso aos espaços urbanos, aos transportes e aos edifícios de uso

coletivo poder-se-á imaginar a melhor mobilidade de pessoas com deficiências ou mobilidade reduzida.

É preciso reconhecer que, no âmbito da legislação concorrente, no que se refere ao poder executivo municipal, em inúmeros municípios e no próprio Distrito Federal, já foram tomadas iniciativas, no sentido de permitir o acesso facilitado aos portadores de deficiência ou pessoas com mobilidade reduzida: idosos, gestantes, pessoas acidentadas etc.<sup>2</sup>

É inegável que temos um longo caminho a percorrer, pois, na origem das dificuldades, hoje verificadas, está a ausência de consciência das pessoas e de conhecimento das autoridades relativamente às reais necessidades das pessoas com mobilidade reduzida, em termos da busca de sua autonomia.

Isso ocorre, em parte, pela **falta de visibilidade** das pessoas portadoras de deficiência que, por ausência de uma maior facilidade de deslocamento nos espaços urbanos – nas ruas, nos bairros, nas cidades – e, também, por preconceitos atávicos, inclusive no interior de suas próprias famílias, não *se mostram*, não *aparecem*, não *estão aí*, retomando a expressão heideggeriana.

Essa “não-visibilidade” tem sido perniciosa e prejudicial aos portadores de deficiência, permanente ou temporária, pois na medida em que *não são vistos, não se relacionam com pessoas e espaços explicitamente*, suas dificuldades de locomoção são ignoradas pela grande maioria das pessoas e das autoridades.

Freqüentemente, as decisões tomadas em termos de ações que garantam direitos dos portadores de deficiência – seja pela sociedade civil organizada, por meio de instituições voltadas para essas pessoas com deficiências, incapacidades e desvantagens, seja por representantes do povo junto às diferentes casas legislativas e ao Poder Executivo – têm em sua origem o fato de essas pessoas e autoridades terem, em suas próprias famílias, pessoas portadoras de alguma forma de deficiência.

Nesse sentido, um dos aspectos mais importantes do projeto em tela é a promoção de campanhas informativas e educativas sobre acessibilidade, que

---

<sup>2</sup> Muitas cidades já apresentam rebaixamento de passeios, nas esquinas, faixas de pedestres, além de rampas em prédios de uso coletivo – públicos e privados –, *toilettes* adaptados (portas alargadas, pias rebaixadas com torneira acessível, alças nas laterais de vasos sanitários), elevadores com portas mais amplas e com números e letras em *braille*, vagas especiais em estacionamentos etc.

devem enfatizar as imensas dificuldades do exercício da liberdade de ir e vir que os portadores de deficiência enfrentam.

Desnecessário dizer que o objetivo maior da legislação vigente, inclusive dos dispositivos constitucionais, que é a integração social da pessoa portadoras de deficiência, fica em suspenso, enquanto não se der efetividade e concretude a projetos como este, visando à facilitação do acesso e à adequação dos espaços urbanos, externos e internos, às necessidades de todos os cidadãos e de cada cidadão, considerando-se as diferenças individuais.

Contudo, a análise do projeto em tela evidencia que quase todos os esforços previstos e as ações a serem empreendidas dependerão de decisões na área técnica<sup>3</sup>, pois muitas das questões tratadas – elementos e espaços urbanos, desenho e localização de mobiliário urbano, acesso a edifícios, a veículos de transporte coletivo, sistemas de comunicação e de sinalização, bem como as chamadas “ajudas técnicas” – implicam o cumprimento de normas técnicas, emanadas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Nesse sentido, talvez fosse solução de bom senso evitar referências específicas – indicando a numeração – de normas técnicas, pois se hoje a referência básica é a NBR 9050, é possível e provável que, em razão de evoluções tecnológicas e sociais previsíveis, essa norma seja alterada, tendo seu número de referência mudado, ou mesmo aperfeiçoada ou ampliada pela edição de outras normas, com outros números. Portanto, a cautela nos sugere que as referências sejam menos específicas, evitando problemas futuros de aplicação da lei ou mesmo a necessidade de elaboração de novo projeto de lei para alterar a redação do projeto em tela, já então transformado em lei.

Igualmente, causa espécie, o longo, detalhado e “não memorizável” título dado ao programa nacional criado pelo art. 22, a saber: Programa Nacional de Elaboração de Barreiras Arquitetônicas, Urbanísticas, de Transporte e Comunicação. Ora, se o projeto de lei e se as normas técnicas tratam das questões relativas a acessibilidade, e se o art. 1º estabelece a definição desta expressão, o mais lógico seria nomear “Programa Nacional de Acessibilidade”.

Também, porque na medida em que se prevê todo um trabalho de informação e educação, junto à população em geral, para conscientizar e

---

<sup>3</sup> Referindo-nos às áreas de arquitetura e de engenharia urbanas, implicando, na origem, sempre, a noção de acessibilidade.

sensibilizar as pessoas, *quanto à acessibilidade e à integração social das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida* (art. 24), nada mais lógico do que usar essa expressão, fazendo do próprio programa um instrumento de divulgação do conceito de acessibilidade.

Lembre-se, ademais, que essa expressão é utilizada na ementa do projeto de lei e é recorrente em todos os seus capítulos, inclusive nos títulos dos mesmos.

Finalmente, devemos ressaltar a questão referente aos recursos orçamentários destinados à efetivação do programa supracitado. O art. 22 determina que o Programa Nacional fica instituído “com recursos orçamentários da Coordenadoria Nacional para Integração a Pessoa Portadora de Deficiência – CORDE”, integrada à Secretaria de Estado de Direitos Humanos<sup>4</sup> do Ministério da Justiça, e a execução dele *será disciplinada em regulamento específico*.

O parágrafo único do referido artigo acrescenta: *anualmente serão destinados recursos orçamentários a fim de financiar programas específicos para a supressão de barreiras no espaço urbano, edifícios de uso público, transportes coletivos e na comunicação*.

Parece, salvo melhor juízo, que todas as dotações orçamentárias, serão **exclusividade** da CORDE do Ministério da Justiça. Ora, diversos ministérios, integrantes do sistema de integração da Pessoa Portadora de Deficiência, possuem setores responsáveis pelas funções de portador de deficiência, nas áreas de saúde, da previdência e da assistência social, do trabalho, de cultura, de educação, de justiça e de ciência e desenvolvimento tecnológico, bem como na área de planejamento e orçamento, responsável pelas obras de infra-estrutura e de habitação<sup>5</sup> (ver arts. 17 e 19), sem falar na área de comunicação.

Complementarmente, o art. 23, do cap. X (Disposições Gerais), determina que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta destinarão, anualmente, dotação orçamentária para as adaptações, eliminações e supressões de barreiras arquitetônicas existentes nos edifícios de uso público de sua propriedade e naqueles que estejam sob sua administração

---

<sup>4</sup> Cabe correção, ainda, ao nome desta Secretaria, não mais “Nacional”, mas “de Estado”.

<sup>5</sup> O art. 15 determina, por exemplo, que o setor responsável pela política habitacional garantirá às Pessoas Portadoras de Deficiência ou com Mobilidade Reduzida até 3% do total das habitações.

ou uso. O parágrafo único prevê que tais ações deverão ser iniciadas a partir do primeiro ano de vigência da lei.

Portanto, não parece adequado, do ponto de vista da técnica legislativa, a redação dada ao art. 22, sugerindo uma exclusividade, em relação a outros setores do governo, que o próprio texto legal – especialmente o art. 23 – contraria e desdiz.

### **III – VOTO**

Nesse sentido, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 34, de 1999, com as modificações, que consideramos fundamentais, na redação dos arts. 5º, 6º e 22, visando evitar problemas futuros na aplicação de tão pertinente ato legal, nos termos das seguintes emendas de redação, que em nada alteram o projeto de lei, em seu mérito:

#### **EMENDA DE REDAÇÃO Nº 1 – CAS**

Dê-se ao art. 5º, do Projeto de Lei da Câmara nº 34, de 1999, a seguinte redação:

“Art. 5º O projeto e o traçado dos elementos de urbanização públicos e privados de uso comunitário, nestes compreendidos os itinerários e as passagens de pedestres, os percursos de entrada e de saída de veículos, as escadas e rampas, deverão observar os parâmetros estabelecidos pelas normas técnicas de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.”

#### **EMENDA DE REDAÇÃO Nº 2 – CAS**

Dê-se ao art. 6º do Projeto de Lei da Câmara nº 34, de 1999, a seguinte redação:

“Art. 6º Os banheiros de uso público existentes ou a construir em parques, praças, jardins e espaços livres públicos deverão ser acessíveis e dispor, pelo menos, de um sanitário e um lavatório que atendam às especificações das normas técnicas da ABNT.

### **EMENDA DE REDAÇÃO Nº 3 – CAS**

Dê-se ao art. 22, do Projeto de Lei da Câmara nº 34, de 1999, a seguinte redação:

“Art. 22. Fica instituído, no âmbito da Secretaria de Estado de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, o Programa Nacional de Acessibilidade, com dotação orçamentária específica, cuja execução será disciplinada em regulamento.”

Sala da Comissão, 1º DE MARÇO DE 2000.

SENADOR OSMAR DIAS, Presidente

SENADOR GERALDO CÂNDIDO, Relator