

PARECER N° , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, acerca do Projeto de Lei do Senado nº 112, de 2006, que acrescenta e altera dispositivos da Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dá nova redação a dispositivo da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e acrescenta dispositivos às Leis nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

RELATORA: Senadora LÚCIA VÂNIA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 112, de 2006, de autoria do Senador José Sarney, visa aperfeiçoar as normas de proteção dos direitos das pessoas com deficiência, sobretudo mediante o acréscimo de vários dispositivos à Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989.

A primeira alteração proposta introduz nessa lei as definições de deficiência, incapacidade, procedimentos e apoios especiais, oficina protegida terapêutica e oficina protegida de produção, entre outras.

As quatro alterações seguintes situam-se no campo da educação e tratam: 1) da reserva de vagas para a clientela em foco nas instituições públicas de ensino fundamental, médio, profissionalizante e de educação superior de todos os níveis de governo; 2) da garantia de apoio pedagógico especializado e de acesso – nos estabelecimentos de ensino – a equipamentos, procedimentos e dependências de uso comum; 3) da inclusão de conteúdos curriculares sobre a problemática das pessoas com deficiência nos cursos de nível superior; 4) da formação de recursos humanos e da adequação de recursos físicos para o atendimento dessa clientela.

Outra proposta de alteração atribui ao Sistema Único de Saúde (SUS) a responsabilidade de fornecer os apoios especiais específicos para

cada deficiência, incluindo próteses, órteses, equipamentos especiais, medicamentos, assistência médica e terapêutica.

As nove alterações seguintes buscam viabilizar a inclusão da pessoa com deficiência no mundo do trabalho, mediante: a unificação em três por cento da reserva de vagas estabelecida na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para beneficiários da previdência social reabilitados ou pessoas com deficiência habilitadas; a dedução, nesse percentual, do número de empregos ocupados por pessoas com deficiência via terceirização de serviços por associações sem fins lucrativos; a possibilidade de compensar parte do referido percentual com a inserção de um número equivalente de pessoas com deficiência em programas equiparáveis de profissionalização; a inserção laboral dessa clientela via colocação em oficinas protegidas de produção ou terceirização de serviços por associações que demonstrem o cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais; a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços por essas obrigações trabalhistas e previdenciárias; a formalização por contrato de trabalho da inserção laboral dessa clientela em oficinas protegidas de produção; a reserva mínima de três por cento dos cargos e empregos públicos para as pessoas com deficiência, a ser gradualmente preenchida no prazo máximo de dez anos; a reserva mínima de cinco por cento das vagas nos concursos públicos, que podem ser restritos a essa clientela.

Ainda mediante acréscimos à Lei nº 7.853, de 1989, propõe-se vedar qualquer restrição ao trabalho e à educação de pessoa com deficiência que não seja por incompatibilidade plena, bem como qualquer cláusula de ato administrativo que estabeleça relação de gravidade para a concessão de direitos. Propõe-se, também, que, decorrido o prazo de um ano, os veículos de transporte coletivo produzidos para uso no Brasil e licenciados no País sejam acessíveis às pessoas com deficiência, notadamente as usuárias de cadeira de rodas, sob pena de multa.

Além disso, sugere-se excluir do cálculo da renda familiar *per capita* o valor do benefício de prestação continuada (BPC) já concedido a qualquer outro membro da família, bem como criminalizar a conduta de quem obsta ou dificulta o acesso da pessoa portadora de deficiência a estabelecimentos públicos ou privados de uso coletivo. Propõe-se, igualmente, incluir nas pesquisas e nos censos demográficos a contagem do número de pessoas com deficiência existentes no País.

O PLS nº 112, de 2006, pretende, ainda, inserir outros aperfeiçoamentos correlatos no ordenamento jurídico brasileiro. Na Lei de Licitações, para determinar que o preço dos serviços contratados por meio de associações não lucrativas orientadas para pessoas com deficiência seja compatível com o praticado no mercado. Na Lei de Organização da Assistência Social (LOAS), para permitir o uso de outros meios de prova sobre a condição de miserabilidade da pessoa com deficiência afora o limite de um quarto do salário mínimo de renda familiar *per capita* hoje utilizado no cálculo para a concessão do BPC. Por fim, no Código Civil, para estender o direito real de habitação relativamente ao imóvel destinado à residência da família – na falta do cônjuge sobrevivente – ao filho com deficiência que não tenha condições de prover a própria subsistência.

Na justificação do projeto, o autor indica a necessidade de alterar a legislação para tornar mais efetivos os direitos das pessoas com deficiência e defende a inserção das alterações no corpo da Lei nº 7.853, de 1989, em consonância com o art. 7º, inciso IV, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Além da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), devem emitir parecer sobre o PLS nº 112, de 2006, a Comissão de Assuntos Sociais e a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, sendo da última a decisão terminativa.

Na CCJ, o projeto não foi alvo de emendas.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade do PLS nº 112, de 2006, que pretende aperfeiçoar as normas de proteção das pessoas com deficiência alterando a legislação em vigor, sobretudo a Lei nº 7.853, de 1989, considerada básica na matéria e uma das mais avançadas do mundo.

Ao optar por esse caminho, o projeto faz mais do que obedecer à letra da Lei Complementar nº 95, de 1998, que veda a disciplina de um mesmo assunto em mais de uma norma legal, exceto quando a subsequente complementa outra considerada básica, vinculando-se a esta por remissão

expressa. O projeto traduz o espírito desse regramento, voltado a conferir transparência às normas e segurança jurídica ao cidadão, mediante a desinflação legal e a clareza das disposições, em cumprimento ao princípio da publicidade que rege a administração pública.

Projetado sob a forma de lei modificadora, o PLS nº 112, de 2006, não se confunde com as propostas de estatuto em tramitação na Câmara. Diferentemente delas, pretende complementar – em vez de substituir – a legislação vigente. Assim, evita vícios insanáveis de iniciativa e de invasão de competência, tão comuns nos projetos de Estatuto, que buscam trazer para o corpo de lei disposições típicas de decreto já em vigor, desestabilizando direitos que pretendem fortalecer.

Em particular, a proposição sob análise difere substancialmente do PLS nº 6, de 2003, que institui o Estatuto do Portador de Deficiência e que foi encaminhado à apreciação exclusiva e terminativa da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado, onde obteve parecer favorável, com a apresentação de substitutivo, em dezembro de 2006. Longe da polêmica levantada quanto à necessidade de um novo regramento geral para a área, o projeto em exame concentra-se na proposta de efetuar alterações pontuais na legislação para sanar problemas notórios de modo nítido e objetivo. Não há, portanto, prejudicialidade nem qualquer outro problema regimental que se possa arguir.

À luz da Constituição, o PLS nº 112, de 2006, preenche os requisitos necessários para receber o aval deste Colegiado. Em termos formais, ele se materializa na espécie adequada de lei, versa sobre matéria inserida entre as competências legislativas concorrentes da União, dos Estados e do Distrito Federal e, de modo geral, não afronta o princípio da reserva de iniciativa. Em termos materiais, ele encontra abrigo nos dispositivos constitucionais relativos à dignidade da pessoa humana, à construção de uma sociedade justa e solidária, à competência comum dos diversos entes federativos de cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e da garantia das pessoas portadoras de deficiência.

O projeto sob análise está em sintonia, também, com o ordenamento jurídico em vigor, notadamente a Lei nº 7.853, de 1989, que oferece ampla proteção para o segmento em foco, mediante a previsão de medidas a serem tomadas nas áreas de educação, saúde, formação profissional e trabalho, recursos humanos, acessibilidade e edificação, além da tipificação

de crimes específicos contra a pessoa com deficiência e do tratamento de outras questões pertinentes.

Entretanto, alguns de seus dispositivos comportam problemas que comprometem o alcance dos objetivos declarados e minam a eficácia concreta da futura lei. Esse é o caso, por exemplo, da determinação de reserva de vagas nas instituições públicas de ensino fundamental e médio constante do art. 2ºA, que atenta contra as previsões constitucionais de oferta obrigatória e gratuita do ensino fundamental para todos e da progressiva universalização do ensino médio gratuito.

É o caso, ainda, do § 1º do art. 2ºB e do § 1º do art. 2ºH, que invadem competência privativa do Executivo ao conferir atribuições a ministérios. É o caso, por fim, da numeração dos artigos acrescidos à Lei nº 7.853, de 1989, do modo como essa e outras leis são designadas ao longo do projeto, do uso não-uniforme de determinados termos, da dupla referência a números e percentuais, da ementa pouco elucidativa e da redação truncada de alguns dispositivos, que não guardam conformidade com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Ademais, importante observar que o PLS nº 112 foi apresentado em 2006. Naquele momento, o Brasil ainda não havia adotado a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Essa Convenção foi o primeiro tratado internacional de direitos humanos aprovado pelo Congresso Nacional com o procedimento fixado pelo art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004 (Reforma do Poder Judiciário). O dispositivo estabelece que:

“Art. 5º.....
.....
§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, **serão equivalentes às emendas constitucionais.**”

A deputada Zulaiê Cobra, relatora da PEC da Reforma do Poder Judiciário, em seu parecer, observou que, “buscando efetividade da prestação jurisdicional, acolhemos a sugestão do Ministro [do STF] Celso de Mello... no sentido da outorga explícita de hierarquia constitucional aos tratados celebrados pelo Brasil, em matéria de direitos humanos, à semelhança do que

estabelece a Constituição Argentina...” (In: CALMON FILHO, Petrônio. *Reforma constitucional do Poder Judiciário*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Processual, jan. 2000, p. 70).

O constitucionalista Pedro Lenza leciona que “a novidade trazida pela Reforma consiste em diferenciar os *tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos* dos *tratados e convenções internacionais de outra natureza*. Aqueles (sobre direitos humanos), desde que aprovados por 3/5 dos votos de seus membros, em cada Casa do Congresso Nacional e em 2 turnos de votação, passam a ter **a mesma natureza jurídica das emendas constitucionais**. Isso significa que, inexistindo afronta aos ‘limites do poder de reforma’, o tratado internacional sobre direitos humanos, desde que observado o *quorum* diferenciado de aprovação pelo Congresso Nacional (igual ao das ECs), passa a ter **paridade normativa** com as **normas constitucionais**” (*Direito constitucional esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 197).

Assim, por força do art. 5º, § 3º, o Decreto Legislativo nº 186, de 8 de julho de 2008, que aprovou a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, tem força de Emenda Constitucional. Essa Convenção integra, pois, o “bloco de constitucionalidade” do Brasil e pode servir de parâmetro para apreciação da constitucionalidade das leis.

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência é o principal documento da Organização das Nações das Unidas (ONU) a dispor sobre os direitos das pessoas com deficiência. Fruto de um amplo consenso internacional, a Convenção particulariza às pessoas com deficiência os princípios e regras da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Ao aderir a essa importante Convenção, o Brasil deu provas de que está comprometido com a inclusão social e com o respeito às pessoas com deficiência.

Como se disse, o PLS nº 112, de 2006, foi apresentado antes da aprovação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Seu autor – homem com a efetividade da Constituição da República e com os Tratados Internacionais ratificados pelo Brasil – não tinha como prever as mudanças engendradas pela Convenção.

Desse modo, entendemos que o projeto merece ser adequado ao texto da Convenção. Essas adequações foram efetuadas por meio das emendas nº. 3 e 4.

Por derradeiro, no intuito de resguardar a incolumidade constitucional e jurídica do PLS nº 112, de 2006, garantindo a aplicação da técnica legislativa preconizada na Lei Complementar nº 95, de 1998, sugere-se a adoção das emendas apresentadas ao final deste relatório.

III – VOTO

Do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei do Senado nº 112, de 2006, e votamos por sua aprovação, adotadas as seguintes emendas:

Emenda nº 1 – CCJ

Dê-se à ementa do PLS nº 112, de 2006, a seguinte redação:

“Altera a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, a Lei de Licitação, a Lei de Organização da Assistência Social e o Código Civil, para tratar de direitos das pessoas com deficiência.”

Emenda nº 2 – CCJ

Imponha-se a todos os artigos acrescidos à Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, pelo art. 1º do PLS nº 112, de 2006, o uso de hífen, sem espaço, entre o respectivo número ordinal e a letra maiúscula correspondente.

Emenda nº 3 – CCJ

Substitua-se a expressão “portador de deficiência” pela expressão “com deficiência”, e respectivos plurais, em todos os dispositivos do PLS nº 112, de 2006.

Emenda nº 4 – CCJ

Dê-se ao art. 1ºA, a que se refere o art. 1º do PLS nº 112, de 2006, a seguinte redação:

“Art. 1º-A Para os efeitos desta lei, considera-se:

I – Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.

II – apoios especiais: os elementos (orientação, supervisão, ajudas técnicas, dentre outros) que auxiliem ou permitam compensar uma ou mais limitações funcionais motoras, sensoriais ou intelectuais da pessoa com deficiência, de modo a superar as barreiras e gozar ou exercer, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, todos os direitos humanos e liberdades fundamentais.

III – oficina protegida terapêutica: a unidade que funciona em relação de dependência com entidade pública ou beneficiante de assistência social destinada à integração social por meio de atividades de adaptação e capacitação para o trabalho de adolescente e adulto que, devido a seu grau de deficiência, não possa desempenhar atividade laboral no mercado competitivo de trabalho ou em oficina protegida de produção;

IV – oficina protegida de produção: a unidade que funcione em relação de dependência com entidade pública ou beneficiante de assistência social ou ainda que seja mantida especialmente por organizações e empresas públicas e privadas com o objetivo de produzir e comercializar bens e serviços derivados do trabalho protegido da pessoa com deficiência, provendo-o com remuneração, destinada à sua promoção econômica e pessoal relativa.” (NR)

Emenda nº 5 – CCJ

Dê-se ao art. 2º A, a que se refere o art. 1º do PLS nº 112, de 2006, a seguinte redação:

“Art. 2º-A Serão asseguradas às pessoas com deficiência pelo menos cinco por cento das vagas oferecidas nas instituições públicas de ensino profissionalizante e de educação superior federais, estaduais e municipais.

§ 1º As vagas providas nas classes especiais do ensino regular serão consideradas no cômputo global da reserva de que trata o *caput*.

§ 2º Em qualquer caso, será assegurada às pessoas com deficiência pelo menos uma vaga por curso, classe ou tipo de seleção.”

Emenda nº 6 – CCJ

Substitua-se a expressão “Ministério da Educação” constante do § 1º do art. 2ºB, a que se refere o art. 1º do PLS nº 112, de 2006, pela expressão “poder público”.

Emenda nº 7 – CCJ

Dê-se ao art. 2ºG, a que se refere o art. 1º do PLS nº 112, de 2006, a seguinte redação:

“Art. 2º-G O número de empregos ocupados por pessoas com deficiência mediante terceirização por associações dirigidas a essas pessoas, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, poderá ser deduzido, pelo tomador de serviços, do número de vagas reservadas na aplicação do percentual previsto no art. 2º-F.”

Emenda nº 8 – CCJ

Dê-se ao art. 2ºH, a que se refere o art. 1º do PLS nº 112, de 2006, a seguinte redação:

“Art. 2º-H A empresa que comprovadamente não possuir condições de integralizar o percentual previsto no art. 2º-F poderá compensar a parte não integralizada com a inserção do número equivalente de pessoas com deficiência em programas de profissionalização.

§ 1º Caberá ao poder público:

I – decidir sobre a alegada impossibilidade de integralização do percentual previsto no art. 2º-F;

II – definir as características dos programas de profissionalização, considerando as exigências do mercado de trabalho e o potencial da pessoa com deficiência a ser capacitada;

III – autorizar a compensação referida no *caput*.

§ 2º A profissionalização para fins de compensação poderá ser efetivada diretamente pela empresa, por instituição voltada à formação profissional ou por associação dirigida às pessoas com deficiência.”

Emenda nº 9 – CCJ

Dê-se ao art. 2ºI, a que se refere o art. 1º do PLS nº 112, de 2006, a seguinte redação:

“Art. 2º-I A inserção laboral de pessoa com deficiência mediante a terceirização de serviços ou a colocação em oficinas protegidas de produção poderá ser feita por associação dirigida às pessoas portadoras de deficiência.

§ 1º A terceirização de serviços será formalizada por convênio ou contrato escrito.

§ 2º Nos casos referidos no *caput*, estabelecer-se-á vínculo empregatício entre a associação responsável pela prestação de serviços ou colocação de mão-de-obra e a pessoa com deficiência contratada.

§ 3º A associação responsável pela prestação de serviços ou colocação de mão-de-obra comprovará semestralmente junto ao tomador de serviços o cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais relativas às pessoas com deficiência que para ele trabalha.

§ 4º A pessoa com deficiência contratada nos termos deste artigo terá direito aos procedimentos e apoios especiais necessários a seu desempenho profissional.”

Emenda nº 10 – CCJ

Substitua-se, no art. 2ºN, a que se refere o art. 1º do PLS nº 112, de 2006, a expressão “3% (três por cento)” pela expressão “três por cento”.

Emenda nº 11 – CCJ

Dê-se ao art. 2ºO, a que se refere o art. 1º do PLS nº 112, de 2006, a seguinte redação:

“Art. 2º-O Os órgãos e entidades da administração pública elaborarão plano de ocupação progressiva de seus cargos e empregos, de modo a atingir, em até dez anos, a reserva de três por cento a que se refere o art. 2º-N.”

Emenda nº 12 – CCJ

Dê-se ao art. 2ºN, localizado na seqüência do art. 2ºO, a que se refere o art. 1º do PLS nº 112, de 2006, a seguinte redação:

“Art. 2º-P Nos concursos para provimento de cargos e empregos públicos, serão reservadas pelo menos cinco por cento das vagas para as pessoas com deficiência.

§ 1º A reserva de vagas referida no *caput* poderá ser efetivada em concursos regulares ou em concursos restritos às pessoas com deficiência.

§ 2º Nos concursos regulares, o candidato com deficiência que obtiver pontuação para ser aprovado fora das vagas reservadas não será nelas incluído.”

Emenda nº 13 – CCJ

Dê-se ao art. 2ºR, a que se refere o art. 1º do PLS nº 112, de 2006, a seguinte redação:

“Art. 2º-R Sem prejuízo do disposto na Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, só poderão ser licenciados e fabricados para uso no Brasil veículos de transporte coletivo acessíveis às pessoas com deficiência.

§ 1º A empresa fabricante de veículos de transporte coletivo será apenada com multa de vinte por cento do valor de cada veículo produzido em desobediência ao disposto no *caput* e terá suspensa a linha de produção no caso de reincidência.

§ 2º A empresa fabricante de veículos de transporte coletivo terá o prazo não renovável de um ano, a partir da data de publicação desta lei, para atender ao disposto no *caput*.

§ 3º Os órgãos fiscalizadores de trânsito e transporte ferroviário poderão emitir, para os veículos que não atendam ao disposto no *caput*, licenças provisórias de funcionamento, não renováveis, com validade de dois anos, a partir da publicação desta lei.”

Emenda nº 14 – CCJ

Dê-se ao art. 2ºS, a que se refere o art. 1º do PLS nº 112, de 2006, a seguinte redação:

“Art. 2º-S Para efeito do cálculo da renda mensal *per capita* a que se refere o § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, não será computado o benefício de prestação continuada já concedido a qualquer outro membro da família da pessoa com deficiência.”

Emenda nº 15 – CCJ

Dê-se ao art. 2º do PLS nº 112, de 2006, a seguinte redação:

“Art. 2º O art. 8º da Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos VII e VIII:

Art. 8º

.....

VII – obstar ou dificultar o acesso de pessoa com deficiência a estabelecimento público ou privado de uso coletivo.

VIII – construir, reformar ou ampliar estabelecimento público ou privado de uso coletivo em desobediência às normas de acessibilidade previstas na legislação específica. (NR)”

Emenda nº 16 – CCJ

Dê-se ao art. 3º do PLS nº 112, de 2006, a seguinte redação:

“Art. 3º O art. 17 da Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 17. Serão incluídas nas pesquisas e nos censos demográficos questões relativas ao número de pessoas com deficiência e ao tipo de deficiência que portam. (NR)”

Emenda nº 17 – CCJ

Dê-se ao art. 4º do PLS nº 112, de 2006, a seguinte redação:

“Art. 4º O art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 24.

.....

XX – na contratação de associação dirigida a pessoas com deficiência, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra exclusivamente por pessoas com deficiência, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

..... (NR)”

Emenda nº 18 – CCJ

Dê-se ao art. 5º do PLS nº 112, de 2006, a seguinte redação:

“Art. 5º O art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, passa a vigorar acrescido do seguinte § 9º:

Art. 20.

.....

§ 9º A condição de miserabilidade da pessoa com deficiência poderá ser demonstrada por meios de prova distintos do previsto no § 3º. (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora