

PARECER N° , DE 2012

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, acerca do Projeto de Lei do Senado nº 112, de 2006, do Senador José Sarney, que *acrescenta e altera dispositivos da Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dá nova redação a dispositivo da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e acrescenta dispositivos às Leis nº 8742, de 07 de dezembro de 1993 e nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002.*

RELATOR: Senador **ROMERO JUCÁ**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 112, de 2006, de autoria do Senador José Sarney, é composto de sete artigos e tem o declarado propósito de aperfeiçoar as normas de proteção dos direitos das pessoas com deficiência.

O art. 1º do projeto traz o maior número de novidades, pois pretende acrescer dezenove artigos à Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989. De pronto, insere nela as definições de deficiência, incapacidade, procedimentos e apoios especiais, oficina protegida terapêutica e oficina protegida de produção, entre outras (art. 1ºA).

Apresenta, em seguida, algumas propostas de alteração da lei situadas no campo da educação que tratam: da reserva de vagas para pessoas com deficiência nas instituições públicas de ensino fundamental, médio, profissionalizante e de educação superior de todos os níveis de governo (art. 2ºA); da garantia de apoio pedagógico especializado nas classes regulares de ensino e de acesso a equipamentos, procedimentos e dependências de uso comum nos respectivos estabelecimentos (arts. 2ºB e 2ºC); da inclusão de conteúdos curriculares sobre a problemática das pessoas com deficiência nos cursos de nível superior (art. 2ºD); e da formação de recursos humanos e da adequação de recursos físicos para o atendimento desse público (art. 2ºB).

Veicula, também, o acréscimo de cláusula que 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 (art. 2ºE).

Contempla, ainda, nove outras propostas de alteração da lei, voltadas a inserir a pessoa com deficiência no mundo do trabalho, mediante: a unificação em três por cento da reserva legal de vagas no mercado de trabalho, tanto no setor privado (art. 2ºF) quanto público (art. 2ºN), tendo este o prazo de dez anos para atingir o percentual previsto (art. 2ºO); a inclusão da contagem do número de terceirizados para efeito do cumprimento da reserva legal (art. 2ºG); a possibilidade de compensar parte da reserva com a oferta de qualificação profissional para pessoas com deficiência (art. 2ºH); a inserção laboral por meio de terceirização de serviços contratados junto a associações e por meio de oficinas protegidas de produção (art. 2ºI), garantidos os direitos trabalhistas e previdenciários (art. 2ºL), e resguardada a responsabilidade solidária do tomador de serviços (art. 2ºJ); e o estabelecimento da reserva mínima de 5% das vagas nos concursos públicos e a previsão de concursos específicos para as pessoas com deficiência (2ºP).

Com a proposta de outros acréscimos à Lei nº 7.853, de 1989, o art. 1º do projeto cuida de vedar toda restrição ao trabalho e à educação de pessoa com deficiência que não seja por incompatibilidade plena (art. 2ºM), bem como o emprego de cláusula que estabeleça relação de gravidade para a concessão de direitos em ato administrativo (2ºQ). Além disso, concede mais um ano para a adaptação dos veículos de transporte coletivo (art. 2ºR) e exclui do cálculo da renda familiar, para efeito de pagamento do benefício da prestação continuada (BPC), o benefício já recebido por outra pessoa com deficiência da mesma família (art. 2ºS).

Os artigos seguintes do projeto destinam-se a modificar a redação de dispositivos já existentes na legislação pátria. A referida Lei nº 7.853, de 1989, é alvo tanto do art. 2º, que pretende criminalizar a conduta de quem obsta ou dificulta o acesso da pessoa com deficiência a estabelecimentos públicos ou privados de uso coletivo, quanto do art. 3º, que ordena a inclusão da contagem do número de pessoas com deficiência nas pesquisas e nos censos demográficos. Já o art. 4º se volta a modificar a Lei de Licitações e Contratos, determinando que o preço dos serviços contratados por meio de associações não lucrativas orientadas para pessoas

com deficiência dispensadas da licitação seja compatível com os valores de mercado.

O art. 5º do projeto, por sua vez, busca modificar a Lei de Organização da Assistência Social (LOAS), para permitir que o estado de miserabilidade para efeitos de percepção do BPC seja comprovado por outros meios além da exigência de renda mensal *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo.

O art. 6º pretende alterar o Código Civil, para estender o direito real de habitação relativamente ao imóvel destinado à residência da família, na falta de cônjuge sobrevivente, ao filho com deficiência sem meios de prover a própria subsistência.

Finalmente, o art. 7º do projeto veicula a cláusula de vigência, estabelecida a partir da data de publicação da lei projetada.

Ao justificar sua iniciativa, o autor do projeto ressalta 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.

Após o exame prévio da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), o projeto deverá ser também analisado pela Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), sendo da última a decisão terminativa.

Na CCJ, o projeto já passou pela relatoria do Senador Edison Lobão e da Senadora Lúcia Vânia, que concluíram pela aprovação da matéria com a adoção de uma série de emendas. Nenhum desses relatórios, entretanto, chegou a ser apreciado antes do término da legislatura passada, o que motivou o arquivamento da proposição.

No início da presente legislatura, o projeto foi desarquivado por força da aprovação do Requerimento nº 60, de 2011, de autoria do Senador José Sarney e de mais 27 outros senadores. Foi novamente distribuído ao exame dos colegiados já mencionados e, nesta Comissão, entregue a nossa relatoria, que aproveita as reflexões lançadas nos

relatórios anteriores e na audiência pública realizada no âmbito da CCJ, em 25 de junho de 2009, para instruir a matéria.

Até o momento, o PLS nº 112, de 2006, não recebeu 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.

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 dos Deputados. Diferentemente delas, pretende complementar, em vez de substituir, a legislação vigente, nela inserindo modificações pontuais. Evita, desse modo, vícios insanáveis de iniciativa e de invasão de competência, comuns nos projetos de estatuto, que buscam trazer para o corpo da lei disposições típicas dos regulamentos vigentes, desestabilizando direitos que pretendem fortalecer. Não há, portanto, prejudicialidade nem qualquer outro problema regimental que se possa arguir contra ele.

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 com deficiência. Mostra-se defasado, contudo, na abordagem que confere ao tema em face do disposto na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, resolução editada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em dezembro de 2006 e internalizada com o *status* de emenda constitucional em julho de 2008.

A defasagem, aliás, caracteriza não só esse projeto, mas também os de estatuto, todos eles anteriores à existência do documento da ONU, que reforça o ordenamento de proteção dos direitos humanos e da cidadania com a abordagem inovadora que faz da questão da deficiência, retirada do âmbito individual e posicionada na relação da pessoa com o meio. Nesse contexto, a inclusão aparece como princípio e as potencialidades e capacidades como ponto de partida.

Ora, para que o descompasso de hoje seja superado, tal paradigma jurídico evidentemente demanda diversos ajustes na legislação em vigor, que podem – e devem – ser feitos na oportunidade de tramitação dos projetos de lei modificadora, como é o caso do PLS nº 112, de 2006.

Em suma, embora não apresente óbices intransponíveis, o texto do projeto em exame comporta vícios que comprometem o alcance dos objetivos declarados e minam a eficácia concreta da lei almejada. Assim ocorre, por exemplo, com as definições constantes do art. 1ºA acrescido à Lei 7.853, de 1989, que ignoram os avanços conceituais inscritos no texto da Convenção. É o caso, também, do estabelecimento 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 que ocorre, ainda, com o § 1º do art. 2ºB e com o § 1º do art. 2ºH, que invadem competência privativa do Executivo ao conferir atribuições a ministérios. É igualmente o caso do § 1º do art. 2ºP, que ignora o princípio constitucional da igualdade ao prever a realização de concursos restritos às pessoas com deficiência, abrindo o flanco para o questionamento da reserva de vagas nos demais certames ou mesmo para a proposta de realização de concursos restritos às pessoas sem deficiência.

Apontamos, outrossim, a necessidade de eliminar do projeto alguns dispositivos que claramente militam contra seu declarado objetivo

de aperfeiçoar a legislação vigente para ampliar a proteção dos direitos das pessoas com deficiência, vez que assim contradizem o ordenamento nacional. Pertencem a essa categoria a previsão de descontar as matrículas feitas em classes especiais da reserva de vagas na educação (§ 1º do art. 2ºA), bem como a possibilidade de deduzir do percentual de reserva trabalhista as vagas ocupadas por funcionários terceirizados com deficiência (art. 2ºG) ou de compensar o não preenchimento da cota com a oferta de qualificação profissional (art. 2ºH). Também integram a dita categoria a previsão do prazo de dez anos para o efetivo preenchimento da reserva legal no setor público (art. 2ºO) e a restauração de prazo para que os veículos de transporte coletivo sejam adaptados (art. 2ºR), muito embora ele já tenha se esgotado há alguns anos.

Além desses vícios, cumpre-nos ressaltar a existência de problemas formais que afrontam os ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998, como a enumeração equivocada dos artigos acrescidos à legislação vigente, a falta de uniformização da terminologia, o uso de nomenclatura imprópria, a duplicidade de referência a números e percentuais, o teor pouco elucidativo da ementa e a redação truncada de alguns dispositivos.

No intuito de sanar tais falhas e assim restaurar 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, sugerimos a adoção das emendas apresentadas ao final deste relatório.

Devemos salientar, por último, que as emendas sugeridas não resultam do exame de mérito, que será realizado posteriormente no âmbito da CAS e da CDH. Afinal, são esses os colegiados competentes para decidir, por exemplo, se é conveniente à defesa dos direitos das pessoas com deficiência adotar a estratégia de terceirização da mão de obra ou mesmo a controversa unificação do percentual de reserva de vagas no mercado de trabalho no patamar projetado.

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 – CCJ

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 112, de 2006, a seguinte redação:

“Altera as Leis nºs 7.853, de 24 de outubro de 1989; 8.666, de 21 de junho de 1993; 8.742, de 7 de dezembro de 1993; e 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para dispor sobre os direitos das pessoas com deficiência.”

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 112, de 2006, a seguinte redação:

“**Art. 1º** A Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

‘**Art. 1º-A** Para os efeitos desta lei, consideram-se:

I – pessoas com deficiência: as 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 igualdade de condições com as demais pessoas;

II – apoios especiais: os elementos que auxiliem ou permitam compensar uma ou mais limitações funcionais motoras, sensoriais, intelectuais ou mentais da pessoa com deficiência, de modo a ensejar-lhe a superação das barreiras da mobilidade e da comunicação e o gozo ou exercício, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, de 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 inclusão social por meio de atividades de adaptação e capacitação para o trabalho de adolescente e adulto cuja deficiência inviabilize o desempenho de 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 que seja mantida 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-a com remuneração para sua promoção econômica e pessoal.’

‘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.’

‘Art. 2º-B As pessoas com deficiência atendidas em classes regulares de ensino terão, quando necessário à sua inclusão, apoio pedagógico especializado e acesso a equipamentos, materiais e procedimentos especiais, incluída a adaptação de provas.

§ 1º Cabe ao poder público estabelecer as diretrizes para a formação de recursos humanos especializados para o atendimento do aluno com deficiência e para a oferta dos equipamentos, materiais e procedimentos necessários à sua inclusão.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão o prazo de cinco anos para formar o número suficiente de professores para o apoio pedagógico especializado aos alunos com deficiência, bem como para prover os equipamentos, materiais e procedimentos necessários à sua inclusão.’

‘Art. 2º-C Os estabelecimentos de ensino garantirão o acesso dos alunos com deficiência às salas de aula por eles utilizadas e demais dependências de uso comum.’

‘Art. 2º-D Os cursos de nível superior incluirão conteúdos curriculares sobre questões atinentes às deficiências nos respectivos campos de conhecimento.’

‘Art. 2º-E O Sistema Único de Saúde (SUS) responderá pelo provimento das necessidades específicas de cada deficiência, incluído o fornecimento de órteses, próteses, equipamentos especiais, medicamentos, assistência médica e terapêutica, entre outros.’

‘Art. 2º-F A empresa com cem ou mais empregados está obrigada a preencher pelo menos três por cento do seu quadro funcional com beneficiários reabilitados ou pessoas com deficiência habilitadas.’

‘Art. 2º-G A inserção laboral da pessoa com deficiência por meio da terceirização de serviços com instituições públicas ou privadas ou colocação em oficinas protegidas de produção poderá ser feita por associações dirigidas às pessoas com deficiência.

§ 1º A terceirização de serviços será formalizada mediante 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 trabalham para o tomador de serviços.

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

'Art. 2º-H O trabalho das pessoas com deficiência, realizado mediante terceirização de serviços, não configura vínculo empregatício entre elas e o tomador de serviços, mas implica responsabilidade subsidiária deste quanto às obrigações trabalhistas e previdenciárias relativas ao período em que os trabalhadores com deficiência estiveram à sua disposição.'

'Art. 2º-I A inserção laboral de pessoa com deficiência em oficinas protegidas de produção será formalizada mediante contrato de trabalho, garantidos todos os direitos trabalhistas e previdenciários e respeitadas as imunidades e isenções específicas.'

'Art. 2º-J É vedada qualquer forma de restrição ao trabalho e à educação da pessoa com deficiência que não seja por incompatibilidade.'

'Art. 2º-K Serão reservados às pessoas com deficiência pelo menos três por cento dos cargos e empregos públicos da administração direta e indireta.'

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

Parágrafo único. O candidato com deficiência que obtiver pontuação para ser aprovado fora das vagas reservadas no concurso não será nelas incluído.'

'Art. 2º-M É vedada, nos atos administrativos, qualquer cláusula que estabeleça relação de gravidade para a concessão dos direitos previstos na lei.'

'Art. 2º-N Para efeito do cálculo da renda mensal familiar *per capita* a que se refere o § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, não se computará o valor do benefício de prestação continuada já pago a qualquer outra pessoa com deficiência da mesma família.'"

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei do Senado 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 – CCJ

Dê-se ao art. 3º do Projeto de Lei do Senado 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 apresentam. (NR)’ ”

EMENDA Nº – CCJ

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

“**Art. 4º** O inciso XX do 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 N° – CCJ

Dê-se ao art. 5º do Projeto de Lei do Senado 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 § 11:

‘**Art. 20.**

.....

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

EMENDA N° – CCJ

Dê-se ao art. 6º do Projeto de Lei do Senado nº 112, de 2006, a seguinte redação:

“**Art. 6º** O art. 1.831 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

‘**Art. 1.831.**

Parágrafo único. Na falta do cônjuge sobrevivente, estender-se-á o direito previsto no *caput* ao filho com deficiência que não tenha condições de prover a própria subsistência. (NR)’ ”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator