



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00550697/2019

Nota Técnica nº 20/2019/PFDC/MPF, de 6 de dezembro de 2019.

Assunto: PROJETO DE LEI Nº 6.159/2019. Vícios de forma e inconstitucionalidade. Propositura e debate por si sós atentatórios aos direitos das pessoas com deficiência à igualdade e à dignidade. Necessidade de rejeição sumária.

I. FATOS

No dia 26 de novembro de 2019, foi apresentado à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 6.159, de autoria do Poder Executivo, que se refere a direitos de pessoas com deficiência. Apesar do seu objeto, a elaboração da proposta não contou com qualquer debate prévio junto ao público diretamente interessado, exigência do ordenamento jurídico pátrio e internacional.

A proposta também desconsiderou o disposto no art. 111, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), no sentido de que “nenhum projeto poderá conter 2 (duas) ou mais matérias diversas”¹. No caso, o PL dispõe sobre: (i) o auxílio inclusão de que trata a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015; e (ii) o sistema de cotas para pessoas com deficiência, previsto nas Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991.

A despeito da solicitação de que o referido projeto tramitasse em regime de urgência², líderes de bancada reunidos no último dia 3 rejeitaram a tramitação em tal regime³.

- 1 Redação dada pela Resolução nº 12, de 2019, publicada no Suplemento ao DCD de 1º/11/2019, em vigor no início da próxima sessão legislativa ordinária, mas que certamente já deveria configurar um indicativo para os projetos apresentados a partir de sua publicação.
- 2 Cf. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2230632>. Acesso em 04.12.2019.
- 3 Cf. <https://brasil.estadao.com.br/blogs/vencer-limites/cai-urgencia-do-pl-6159/>. Acesso em 04.12.2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Essa decisão muito provavelmente é resultado da forte reação contrária por parte de pessoas, instituições e parlamentares que historicamente atuam em prol dos direitos das pessoas com deficiência. É que, em seu mérito, o projeto promove gravíssimos retrocessos, pois praticamente desonera as empresas do dever de cumprir as cotas reservadas para pessoas com deficiência, além de estar atravessado por termos e conceitos discriminatórios.

Portanto, mudar o regime de tramitação não é suficiente para reparar a lesão aos direitos das pessoas com deficiência que a apresentação do projeto, por si só, já configura. A medida que se impõe, para reparar minimamente o dano causado pela presidência da República e evitar que danos ainda maiores ocorram, é a rejeição do PL 6.159/2019, o que pode se dar de maneira sumária, nos termos do art. 137, § 1º, do RICD.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1. Vícios de forma

2.1.1. “Nada sobre nós, sem nós”

O projeto em análise, apesar de impactar direta e negativamente direitos de pessoas com deficiência, foi apresentado sem qualquer comprovação de que tais pessoas tenham sido chamadas a participar de sua elaboração.

O fato de se tratar de uma proposta oriunda do Poder Executivo, com pedido de tramitação sumária – o que impossibilita a realização de debates mais amplos – torna esse vício ainda mais grave.

Essa obrigação, resumida na máxima “nada sobre nós, sem nós”, está prevista no artigo 4º, item 3, da Convenção sobre os Direitos de Pessoas com Deficiência (CDPD) da Organização das Nações Unidas (ONU), aprovada por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, conforme o procedimento do § 3º do art. 5º da Constituição, ou seja, internalizada com estatuta de emenda constitucional, e promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Artigo 4º. Obrigações gerais

1. Os Estados Partes se comprometem a assegurar e promover o pleno exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência, sem qualquer tipo de discriminação por causa de sua deficiência. Para tanto, os Estados Partes se comprometem a:(...)

3. **Na elaboração e implementação de legislação** e políticas para aplicar a presente Convenção e em outros processos de tomada de decisão relativos às pessoas com deficiência, **os Estados Partes realizarão consultas estreitas e envolverão ativamente pessoas com deficiência, inclusive crianças com deficiência**, por intermédio de suas organizações representativas (...) (destaque acrescido).

Em igual sentido, o art. 76, § 2º, da Lei Brasileira de Inclusão de Pessoas com Deficiência (LBI):

Art. 76. O poder público deve garantir à pessoa com deficiência todos os direitos políticos e a oportunidade de exercê-los em igualdade de condições com as demais pessoas.(...)

§ 2º **O poder público promoverá a participação da pessoa com deficiência**, inclusive quando institucionalizada, na condução das questões públicas, sem discriminação e em igualdade de oportunidades, observado o seguinte: (...) (destaque acrescido).

Ainda que se alegue que o afastamento do regime de urgência possibilitará a participação de pessoas com deficiência em audiências públicas designadas para debater o projeto, o vício não convalidará. É que a realização de audiências desse tipo está longe de efetivar o alcance do previsto pela Convenção e pela LBI, pois ambas exigem essa participação desde a fase de elaboração do projeto.

Além da literalidade das normas ali inscritas, a Constituição de 1988 contém, em seu conjunto, uma dimensão extremamente significativa de democracia participativa. Destaque-se, a título meramente exemplificativo: participação em audiências públicas a serem realizadas por comissões permanentes ou temporárias do Congresso Nacional ou de suas Casas (art. 58, § 2º, II); iniciativa popular de lei (art. 61, § 2º); ação popular (art. 5º, LXXIII); Conselho da República (art. 89); legitimidade para a propositura de ações concentradas de constitucionalidade (art. 103); planejamento municipal (art. 29, XII); usuários dos serviços públicos (art. 37, § 3º); seguridade social (art. 194, parágrafo único, VII); saúde (art. 198, III); educação (art. 205); proteção do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, §1º) e do meio ambiente (art. 225); assistência social (art. 204), criança e adolescente (art. 227, §7º).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Significa dizer que houve uma opção constitucional de que os sujeitos implicados participem ativamente de políticas públicas, em especial daquelas que diretamente lhes afetem. Reconheceu-se que pessoas e grupos historicamente invisibilizados acumularam conhecimento e, na medida em que suas lutas foram incorporadas pelo Direito, a participação surge como imperativo de continuidade e coerência na formulação das políticas públicas pertinentes.

O projeto, assim, já nasce com vício insuperável, o que recomenda a sua rejeição sumária.

2.1.2. Duplicidade de matérias

A pretexto de regular a instituição do auxílio inclusão previsto na LBI, o projeto promove uma série de alterações – todas elas prejudiciais – no sistema de cotas para as pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Todavia, essas matérias são completamente distintas e não existe fundamento válido para a sua votação em um mesmo projeto.

O auxílio inclusão, nos termos do art. 94 da LBI, é devido a pessoas com deficiência que recebem, ou tenham recebido nos últimos 5 (cinco) anos, o benefício de prestação continuada previsto na Lei nº 8.742/93 (LOAS) e que passem a exercer atividade remunerada que as enquadre como seguradas obrigatórias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Ele é, pois, uma forma de incentivar as pessoas com deficiência que dependem da assistência social a entrarem no mercado de trabalho e, com isso, facilitar a sua inclusão social.

A inclusão social também é um dos objetivos das cotas no mercado de trabalho, mas o projeto não promove o seu aprimoramento no sentido de facilitar o acesso das pessoas com deficiência. Na verdade, as alterações trazidas pelo PL 6.159/2019 ao sistema de cotas, “pegando carona” na instituição do auxílio inclusão, revelam, nos termos da manifestação emitida pela Coordenadoria Nacional de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação no Trabalho⁴, do Ministério Público do Trabalho, que:

4 Documento anexo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

O Projeto de Lei, claramente, não tem o escopo de contribuir para a inclusão da pessoa com deficiência, mas, sim, de desonerar o empregador e atribuir ao trabalhador com deficiência a responsabilidade por sua “reabilitação e habilitação” para o trabalho, voltando o foco para a deficiência como fator irradiador de “incapacidade”, nos moldes do superado modelo médico da deficiência.

Por outro lado, o recebimento ou não de auxílio inclusão por esse público é um tema completamente distinto da disciplina de cotas no mercado de trabalho, pois, nem toda vaga que venha a ser ocupada por pessoas com deficiência nessa situação configura vaga reservada; e nem toda pessoa com deficiência que ocupa vagas reservadas é beneficiária do auxílio inclusão. Trata-se, pois, de públicos diversos, sendo que o cômputo dessas pessoas recém-ingressas no mercado de trabalho para fins de preenchimento de cotas é uma consequência absolutamente remota e distante da instituição do auxílio inclusão.

O que se constata na apresentação conjunta das matérias é evidente desvio de finalidade, e por isso o projeto não pode sequer tramitar nesses moldes.

As pessoas com deficiências aguardam a instituição do auxílio inclusão desde o ano de 2015, quando foi promulgada a LBI. Vários projetos de lei já tramitaram com tal propósito, mas foi no apagar das luzes do ano de 2019 (até porque no próximo ano não mais serão admitidos projetos de lei que tratem de matérias distintas⁵) que a presidência entendeu por bem apresentar o seu projeto, acumulando-o com um gravíssimo retrocesso no tocante a direitos sociais historicamente assegurados.

2.2. Ofensa aos princípios do não retrocesso, da igualdade e da dignidade das pessoas com deficiência

A manifestação anexa, oriunda do Ministério Público do Trabalho, a qual reitera-se integralmente, demonstra à saciedade que o projeto: (i) frustra os objetivos do auxílio inclusão; (ii) desmonta o sistema de cotas; (iii) ofende a dignidade das pessoas com deficiência ao se valer de termos e paradigmas ultrapassados, ignorando que tais pessoas são titulares do direito ao trabalho como qualquer outro ser humano.

5 Art. 111, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), cuja redação entrará em vigor na próxima sessão legislativa ordinária, nos termos da Resolução nº 12, de 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Para se ter uma ideia da gravidade do conteúdo do projeto, passa-se à análise de suas disposições mais danosas.

2.2.1. Do auxílio inclusão

O referido auxílio foi previsto pela LBI, em seu artigo 94, o qual estabeleceu como únicos requisitos para a sua concessão que a pessoa com deficiência ingresse no mercado formal de trabalho e que esteja recebendo, ou tenha recebido nos últimos 5 (cinco) anos, o benefício assistencial previsto na LOAS.

O projeto em análise finalmente definiu que o valor desse auxílio será de 50% do valor do benefício de prestação continuada (art. 2º), mas acrescentou outras exigências não previstas na LBI e que devem ser preenchidas cumulativamente, tais como: limitação do salário do novo emprego a 2 (dois) salários-mínimos (art. 1º, inciso I); tempo mínimo de recebimento do BPC (idem, inciso V); e pedido prévio de suspensão do BPC (art. 2º, parágrafo único) sem se ter a certeza de que o auxílio será concedido.

Além disso, o PL prevê que o valor do auxílio inclusão será computado na renda “per capita” para fins de concessão de outro benefício de prestação continuada (BPC) na mesma família (art. 1º, § 2º, inciso II). No entanto, conforme jurisprudência já consolidada⁶, o BPC não é mais computado na renda familiar para fins de concessão de outros benefícios assistenciais ao mesmo núcleo. O auxílio inclusão é da mesma natureza que o BPC e, portanto, não poderia impactar na concessão ou manutenção de outros BPCs na mesma família.

Portanto, esse benefício, cuja regulação era aguardada há 4 (quatro) anos, em vez de atuar como um incentivo para o ingresso no mercado de trabalho, conforme previsto na LBI, será mais um fator de desestímulo, o que configura uma frustração de seus fins e, conseqüentemente, retrocesso legislativo.

6 Cf. RE 580963, Relator: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2013, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-225 DIVULG 13-11-2013 PUBLIC 14-11-2013, no qual ficou reconhecido que “o benefício assistencial já concedido a qualquer membro da família não será computado para fins do cálculo da renda familiar *per capita* a que se refere a LOAS”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

2.2.2. Dos programas de reabilitação

O PL 6.159/2019, em seu art. 10, promove alterações substanciais nos artigos 62, 89 e 90 da Lei 8.213, que se referem aos programas de habilitação e reabilitação.

Ao fazê-lo, o PL institui uma espécie de habilitação/reabilitação compulsória, o que, após uma análise mais detida, leva à conclusão de que a medida, na verdade, tem o propósito de facilitar o cancelamento de benefícios regularmente concedidos.

Por exemplo, de acordo com o disposto no PL, qualquer pessoa em gozo de benefício por incapacidade temporária (auxílio-doença) deve ser encaminhada a programas de habilitação e reabilitação. Em consequência, uma vez recebida essa notificação, o segurado nessa condição é que terá que comprovar que não tem condições físicas ou mentais para frequentar o programa, sob pena de ter o benefício suspenso.

Vale lembrar que as pessoas que recebem esse tipo de benefício apenas o alcançaram porque tiveram a sua situação de vulnerabilidade (em razão de doenças ou graves deficiências) comprovada por análises periciais. Além dessa comprovação inicial, a legislação atual (art. 60 da Lei 8.213/91) prevê que, sempre que possível, “o ato de concessão ou de reativação de auxílio-doença, judicial ou administrativo, deverá fixar o prazo estimado para a duração do benefício” (§ 8º), e que, na ausência de fixação do prazo, “o benefício cessará após o prazo de cento e vinte dias, contado da data de concessão ou de reativação do auxílio-doença (§ 9º)”. Além disso, nos termos do § 10 do mesmo artigo, o segurado em gozo de auxílio-doença “poderá ser convocado a qualquer momento para avaliação das condições que ensejaram sua concessão ou manutenção”.

Logo, a sistemática atual protege suficientemente o patrimônio público, pois prevê instrumentos hábeis para evitar fraudes sem onerar em demasia o titular do benefício quanto ao ônus da prova.

Assinado digitalmente em 06/12/2019 15:03. Para verificar a autenticidade acesse
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 299A3DC0.13D290F7.23C267A3.E523B964



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

2.2.3. Da implosão do sistema de cotas

O PL, em seu art. 10, cria excludentes para o cômputo de vagas que serão consideradas para fins de se verificar o cumprimento da reserva legal. Nesse sentido, vagas com jornada de trabalho menor que 26 horas, justamente as mais procuradas por pessoas com deficiência, não poderão ser computadas. Também não o serão as vagas destinadas a atividades perigosas.

Por outro lado, no tocante às vagas que podem ser computadas para fins de cota, o projeto admite várias manobras que vão facilitar a comprovação pela empresa de seu cumprimento. Confira-se: (i) pessoas contratadas como aprendizes poderão ser computadas também para fins de cumprimento da cota de pessoas com deficiência, e não apenas para a cota de aprendizes; (ii) a contratação de uma pessoa com deficiência considerada “grave” poderá ser computada em dobro; (iii) pessoas com deficiência contratadas por empresas diversas poderão ser computadas, numa espécie de “parceria”, para fins de cumprimento da cota.

E, se mesmo com todos esses facilitadores a empresa ainda não cumprir a reserva de vagas, ela pode substituir a contratação de pessoas com deficiência pelo pagamento de uma multa irrisória equivalente a dois salários mínimos, pelo período de 3 (três) meses (*idem*, art. 10).

Verifica-se, pois, que o projeto é absolutamente danoso aos direitos das pessoas com deficiência já conquistados ao longo de décadas. Ele destina a tais pessoas um tratamento indigno, pois deixa explícito que a sua presença no ambiente de trabalho é um peso que pode ser evitado pela empresa. O projeto desconsidera que as cotas não se prestam apenas à “inserção” no mercado de trabalho, mas principalmente à promoção da diversidade no ambiente de trabalho e ao cumprimento do direito fundamental das pessoas com deficiência ao trabalho.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

III. CONCLUSÃO

Por essas razões, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão manifesta-se pela necessidade de rejeição do Projeto de Lei 6.149/2019.

Brasília, 6 de dezembro de 2019.

DEBORAH DUPRAT

Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

EUGÊNIA AUGUSTA GONZAGA

Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão Adjunta
Membro do GT Inclusão de Pessoas com Deficiência

FABIANO DE MORAES

Coordenador do GT Inclusão de Pessoas com Deficiência

FELIPE FRITZ BRAGA

Membro do GT Inclusão de Pessoas com Deficiência

JORGE LUIZ RIBEIRO MEDEIROS

Membro do GT Inclusão de Pessoas com Deficiência

MÁRCIA MORGADO MIRANDO WEINSCHENKER

Membro do GT Inclusão de Pessoas com Deficiência

MONA LISA DUARTE ABDO AZIZ ISMAIL

Membro do GT Inclusão de Pessoas com Deficiência

RODOLFO SOARES RIBEIRO LOPES

Membro do GT Inclusão de Pessoas com Deficiência

Assinado digitalmente em 06/12/2019 15:03. Para verificar a autenticidade acesse
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 299A3DC0.13D290F7.23C267A3.E523B964



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00550697/2019 NOTA TÉCNICA nº 20-2019**

Signatário(a): **FELIPE FRITZ BRAGA**

Data e Hora: **06/12/2019 15:51:22**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **JORGE LUIZ RIBEIRO DE MEDEIROS**

Data e Hora: **06/12/2019 15:02:55**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA**

Data e Hora: **06/12/2019 15:03:04**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **MARCIA MORGADO MIRANDA WEINSCHENKER**

Data e Hora: **06/12/2019 15:11:46**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **EUGENIA AUGUSTA GONZAGA**

Data e Hora: **06/12/2019 15:06:43**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **RODOLFO SOARES RIBEIRO LOPES**

Data e Hora: **06/12/2019 15:23:26**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **FABIANO DE MORAES**

Data e Hora: **06/12/2019 15:44:16**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 299A3DC0.13D290F7.23C267A3.E523B964