

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



**ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O TEXTO DA
CONVENÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS
COM DEFICIÊNCIA E O PROJETO DE LEI DE
ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA.**

Symone Maria Bonfim
Consultora Legislativa da Área XXI
Previdência e Direito Previdenciário

ESTUDO

JUNHO/2011



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

SUMÁRIO

I – BREVE HISTÓRICO DAS PROPOSTAS DE ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA.	4
II – POSIÇÕES FAVORÁVEIS E/OU CONTRÁRIAS À APROVAÇÃO DE PROPOSTAS DE ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA.	4
III – CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 7.699, DE 2006.....	8

© 2011 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O TEXTO DA CONVENÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E O PROJETO DE LEI DE ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

Symone Maria Bonfim

Trata-se de “estudo comparativo entre o texto da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência e o Projeto de Lei do Estatuto da Pessoa com Deficiência. A nobre Deputada argumenta que seu objetivo “é localizar em que pontos há divergência do texto do Estatuto da Convenção, a serem ajustados, uma vez que o Estatuto é anterior à Convenção. Preocupa-nos a possibilidade do Estatuto adentrar no ordenamento jurídico já eivado de inconstitucionalidade, nos pontos que entrar em choque com o previsto na Convenção, que tem status constitucional.”

Considerando a complexidade da solicitação proposta, que envolve a participação de diversas áreas temáticas da Consultoria Legislativa optamos por enviar, para avaliação da ilustre Deputada, documento intitulado “A Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e as Propostas de Estatuto das Pessoas com Deficiência no Brasil¹” (anexo 1), resultante de consultoria contratada pela Subsecretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência - SNPD (anteriormente denominada CORDE) e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO. Se o referido documento não atender às pretensões da ilustre Parlamentar, ressaltamos que esta Consultoria possa elaborar o estudo que julgar conveniente.

Outrossim, incorporamos ao presente estudo Nota Técnica sobre o Projeto de Lei nº 7.699, de 2006, que institui o “Estatuto da Pessoa com Deficiência”, em que se apresenta breve histórico das propostas de estatuto em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.; posições favoráveis e/ou contrárias a sua aprovação, inclusive análises do conteúdo das propostas de estatuto sob a ótica da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência; considerações sobre a matéria em questão, com base nas informações apresentadas.

¹ Cópia do documento obtida no endereço eletrônico <http://br.groups.yahoo.com/group/faped/message/4672>.

I – BREVE HISTÓRICO DAS PROPOSTAS DE ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA.

Em 2000, o então Deputado Paulo Paim apresentou o Projeto de Lei nº 3.638, “que institui o estatuto do portador de necessidades especiais e dá outras providências”. Em 2003, foi constituída Comissão Especial para apreciação das diversas matérias que compunham a referida proposta. Após a realização de audiências públicas que contaram com a participação da sociedade civil organizada, de representantes governamentais e de especialistas nos temas atinentes à defesa e proteção das pessoas com deficiência, foi apresentado Substitutivo pelo relator da proposição em tela, Deputado Celso Russomanno, que restou aprovado pela Comissão Especial em 13.12. 2006.

Paralelamente, o Senador Paulo Paim apresentou o PLS nº 006, de 2003, proposição de idêntico teor àquela apresentada na Câmara dos Deputados. Após apreciação nas comissões pertinentes do Senado Federal, o projeto de lei foi aprovado em 12.12.2006, nos termos do Substitutivo apresentado pelo Relator, Senador Flávio Arns. Ao ser recebida na Câmara dos Deputados, a referida proposição, que tramita em regime de prioridade e se encontra em Plenário, pronta para a pauta, recebeu o número 7.699, de 2006. Ressalte-se que o PL nº 3.638, de 2000, e outras proposições relativas à pessoa com deficiência se encontram apenas ao mencionado PL nº 7.699, de 2006.

Embora tenham sido apresentados, desde 2007, diversos requerimentos com vistas a incluir o PL nº 7.699/2006 e seus apensos na Ordem do Dia, faz-se necessário informar que, em Comissão Geral sobre o Estatuto da Pessoa com Deficiência, realizada em 23 de novembro de 2007, foi assumido o compromisso, pela Presidência desta Casa, de priorizar a ratificação da Convenção da Organização das Nações Unidas sobre os direitos das pessoas com deficiência, atendendo ao apelo de entidades representativas das pessoas com deficiência, que desejavam que a nova Carta de Direitos Humanos adentrasse ao ordenamento jurídico pátrio com status equivalente ao de emenda constitucional, nos termos do art. 4º, § 3º da Constituição Federal de 1988.

Com efeito, o Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, aprovou o texto da Convenção sobre os direitos das pessoas com Deficiência e seu protocolo legislativo, com o quorum qualificado exigido para que o tratado tenha o mesmo status de emenda constitucional. Posteriormente, foi editado pelo Presidente da República o Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, que promulgou a Convenção, última exigência constitucional para que possa o tratado ser efetivamente inserido no ordenamento jurídico brasileiro.

Por oportuno, registre-se que, desde 2007, têm sido apensados ao PL nº 7699, de 2006, diversos projetos de lei relativos à temática da pessoa com deficiência. Atualmente, como já ressaltado, o projeto principal e seus apensos encontram-se no Plenário desta Casa, prontos para a pauta, aguardando inclusão na Ordem do Dia.

II – POSIÇÕES FAVORÁVEIS E/OU CONTRÁRIAS À APROVAÇÃO DE

PROPOSTAS DE ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA.

Na justificação do Substitutivo apresentado na Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 3.638, de 2000, o relator da matéria, Deputado Celso Russomanno, afirmou não ter dúvidas sobre a contribuição do Estatuto da Pessoa com Deficiência como “instrumento de conscientização da sociedade para a observância desses direitos”. Outro forte argumento para organização de um Estatuto, observado em diversos projetos de lei relativos à pessoa com deficiência, refere-se à visibilidade que a reunião da legislação da pessoa com deficiência em um único documento pode trazer à defesa e proteção dos direitos desse segmento populacional.

Em 2007, na Comissão Geral realizada pela Câmara dos Deputados para debater o PL nº 7.699, de 2006, algumas entidades se mostraram favoráveis à aprovação do Estatuto da pessoa com Deficiência. Debatedores alegaram que os decretos que regulamentam leis vigentes relativas às pessoas com deficiência não asseguram direitos, uma vez que podem ser revogados a qualquer tempo. Na mesma oportunidade, também defendeu-se que o projeto em tramitação poderia ser aprimorado para impedir a perda de direitos já assegurados, e que o Estatuto pode ser considerado um instrumento de acesso das pessoas com deficiência à cidadania, uma vez que os temas foram discutidos em milhares de encontros realizados em todo o país com essa finalidade. Também foi apresentada sugestão de que o estatuto da pessoa com deficiência deve regulamentar os princípios gerais trazidos pela Convenção que não sejam autoaplicáveis.

Convém registrar que, em recente encontro promovido pelo Senado Federal para debater a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência, em dezembro de 2010, o desembargador do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, Ricardo Fonseca, destacou que o PL nº 7.699, de 2006, carece de regras de codificação, o que demanda o trabalho de pessoas experientes. Nesse sentido, sugere a formação de uma comissão de juristas para elaboração de um anteprojeto de estatuto da pessoa com deficiência. O desembargador entende ser necessário a elaboração de um estatuto porque considera que grande parte dos magistrados não conhece as leis relativas à pessoa com deficiência nem a Convenção da ONU sobre os direitos das pessoas com deficiência, que tem *status* de emenda constitucional.

No que tange às posições contrárias à elaboração de um estatuto, entidades representativas das pessoas com deficiência temem pelo retrocesso no reconhecimento de algumas conquistas, bem como apontam a incorporação de diversos conceitos anacrônicos em relação aos novos paradigmas, como as definições de deficiência constantes dos textos, entre outros. Para muitos, ainda que tenham sido realizadas diversas audiências públicas antes da aprovação dessas proposições, em que houve a presença de membros das entidades representativas, os textos finais não conseguiram refletir os anseios da categoria, pois ainda expressam, em grande medida, a visão paternalista que sempre permeou a trajetória desse segmento.

Opiniões contrárias à aprovação de um estatuto das pessoas com deficiência também foram emitidas em Comissão Geral realizada no Plenário da Câmara, em 23.11.2007. Em suma, teme-se o retrocesso em relação a direitos já conquistados, mormente quando se considera que a legislação atual já defende eficazmente a pessoa com deficiência, sendo necessário envidar esforços para que as leis sejam efetivamente cumpridas. Teme-se, ainda, que a reunião de toda a legislação referente à pessoa com deficiência em um único diploma legal possa engessar a legislação, prejudicando, por conseguinte, a pessoa com deficiência. Outros

consideraram que a adoção de um estatuto contribui para maior segregação das pessoas com deficiência, pois as coloca à parte da sociedade. Um estatuto deve tutelar os mais vulneráveis, como crianças e idosos, o que não é o caso da pessoa com deficiência, que busca, em última análise, a igualdade de oportunidade aos demais cidadãos.

Por oportuno, registre-se que se encontra disponível na rede mundial de computadores – *internet* o “Manifesto Contra o Estatuto da Pessoa com Deficiência”², apoiado por diversas entidades representativas das pessoas com deficiência. Em síntese, argumenta-se que os projetos de lei que prevêem a criação de um estatuto da pessoa com deficiência são anacrônicos porquanto foram concebidos por uma visão assistencialista, paternalista e até autoritária em relação às pessoas com deficiência, que as considera incapazes e sem direito de fazer suas próprias escolhas, de tomar decisões e assumir o controle de suas vidas; que as propostas representam interesses políticos, econômicos e corporativos que não se coadunam com as atuais conquistas do movimento das pessoas com deficiência; que a argumentação de que é preciso colaborar para que o texto do estatuto que venha a ser aprovado não seja muito ruim representa a negação dos anos de luta do movimento das pessoas com deficiência; que a aprovação de um estatuto é prejudicial porque reforça a imagem de “inválido” e “coitadinho” que sempre permeou a história das pessoas com deficiência em nossa sociedade, caracterizando a oficialização da discriminação contra essas pessoas; o estatuto é desnecessário porque a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência já foi aprovada, sendo preciso, apenas, ajustar a legislação em vigor à Convenção.

Importa destacar que, em cumprimento à Moção 34³ da II Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, realizada em 2008, foi constituído pelo Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência – CONADE o ‘Grupo de Trabalho de Sistematização dos Subsídios Colhidos nos Seminários Regionais’ (GT – Estatuto), com o objetivo de discutir o Estatuto da Pessoa com Deficiência, na forma dos Projetos de Lei n°s 7.699/2006 e 2.638/2000. O relatório final foi apresentado na 68ª Reunião Ordinária do CONADE, em maio de 2010. Em suma, o Relatório GT – Estatuto⁴ registrou pontos polêmicos nas minutas analisadas e a ausência de consenso entre o segmento das pessoas com deficiência, na perspectiva da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. Assinalou-se que o grande desafio consiste na “elaboração de uma minuta que possa

² Informação disponível no site <http://comdef-rio.blogspot.com/2009/10/manifesto-contra-o-estatuto-da-pessoa.html>.

³ Teor da Moção 34: “Nós, participantes da II Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, reunidos em Brasília no período de 01 a 04 de dezembro de 2008, viemos propor o apoio ao projeto de Lei que institui o Estatuto da Pessoa com Deficiência, ora em tramitação na Câmara Federal, desde que esse processo de votação seja suspenso e seja dada ao segmento das pessoas com deficiência em conjunto com o CONADE e com o apoio da Secretaria Especial de Direitos Humanos, por meio da CORDE, a oportunidade de promover ampla revisão do texto aprovado pelo Senado Federal, à luz do disposto na Convenção Internacional pelos Direitos da Pessoa com Deficiência aprovado pela ONU em 13 de dezembro de 2006 sob o lema “Nada sobre nós sem nós”, devendo esse processo de revisão ser concluído até o próximo dia 21 de setembro de 2009, Dia Nacional de Luta das Pessoas com Deficiência”. Informação disponível no site conade.l2.com.br/Downloads/Deliberacoes/mocoos.doc.

⁴ Disponível no site <http://www.cress-sc.org.br/img/noticias/2010%20Relatorio%20Estatuto.pdf>

ser apresentada como Substitutivo e a necessidade de garantia de maior debate com a sociedade civil para o aprimoramento do processo democrático”.

Decidiu-se, ainda, “elaborar nova minuta de projeto de lei, a partir do modelo social de direitos humanos acerca das pessoas com deficiência, que sirva para regulamentar dispositivos da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, suprindo lacunas existentes no ordenamento jurídico brasileiro. Há propostas elaboradas por entidades da sociedade civil que poderão ser utilizadas como base para o grupo de trabalho, com vistas ao seu aperfeiçoamento”.

Em suma, são os seguintes os pontos polêmicos observados entre as propostas de Estatuto e o texto da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência: conceito de pessoa com deficiência; capacidade legal; educação; reabilitação; trabalho e emprego; cultura, esporte, turismo e lazer; transporte; crime e acesso à justiça; assistência social. Por fim, apresenta-se o questionamento sobre a necessidade de se criar ou não o Estatuto da Pessoa com Deficiência. Uma vertente advoga a desnecessidade da norma que tenha o nome de “Estatuto”, haja vista que as pessoas com deficiência não constituem um segmento vulnerável, como idosos e crianças. Ademais, defendem que no ordenamento jurídico em vigor já há legislação suficiente para dispensar a edição de nova lei que poderia colocar em risco direitos já conquistados. Outra vertente entende que o Estatuto é necessário para que se garanta de forma mais ampla os direitos das pessoas com deficiência. Nesse sentido, também se argumenta a necessidade de Estatuto, porém sua definição textual deve ser precedida de ampla discussão com a sociedade civil, descartando-se, por conseguinte, os projetos de lei hoje existentes, “face a discrepância e exageros neles existentes”.

Ao final, o GT – Estatuto conclui que, na eventualidade de uma nova legislação que promova e defenda os direitos das pessoas com deficiência, deve-se procurar preencher lacunas existentes na legislação atual, evitando-se a regressão acerca de direitos já conquistados, devendo o processo legislativo ser permeado pelas normas da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU.

Cabe consignar, ainda, a elaboração de documento intitulado “A Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e as Propostas de Estatuto das Pessoas com Deficiência no Brasil⁵”, resultante de consultoria contratada pela Subsecretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência - SNPD (anteriormente denominada CORDE) e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO. Em síntese, a análise em comento destaca a visão anacrônica da deficiência impregnada nos dois projetos de lei que visam instituir o Estatuto da Pessoa com Deficiência; a confusão entre deficiência e doença; a criação de políticas públicas que não abrangem todos os tipos de deficiência, o que caracteriza a discriminação com base na deficiência, posição incompatível com os ditames da referida Convenção; a utilização de termos inadequados referentes à pessoa com deficiência; o fato de vários direitos previstos nas propostas de estatuto constituírem cópias de leis em vigor; a inexistência de medidas tendentes à valorização da

⁵ Cópia do documento obtida no endereço eletrônico <http://br.groups.yahoo.com/group/faped/message/4672>.

participação popular, entre outros aspectos mais específicos apresentados pelo referido estudo. Ao final, recomenda-se a realização de discussões públicas adicionais, que envolvam as pessoas com deficiência e suas entidades representativas, antes da aprovação das propostas de Estatuto em tramitação no Congresso Nacional, de forma que possam refletir as determinações da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

III – CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 7.699, DE 2006.

Com base nas informações apresentadas, verifica-se que não há consenso sobre a pertinência da aprovação das propostas de Estatuto da Pessoa com Deficiência (PL nº 7.699, de 2006 e PL nº 3.638, de 2000) atualmente em tramitação nesta Casa.

Parece-nos adequada a ponderação de que a eventual aprovação de um Estatuto deve levar em consideração os comandos da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência, mormente esse tratado de direitos humanos inseriu-se no ordenamento jurídico brasileiro com *status* de emenda constitucional, nos termos do art. 5º, § 3º da Constituição Federal de 1988 e apresenta definição de deficiência que considera as barreiras sociais e ambientais que impedem a plena inclusão social dessas pessoas.

Além dos aspectos técnicos apresentados, a decisão pelo apoio político das propostas de Estatuto ora em tramitação deve considerar o momento atual do movimento das pessoas com deficiência, procurando-se entrar em contato tanto com as entidades representativas quanto com os órgãos governamentais responsáveis pela formulação e supervisão das políticas públicas relacionadas à pessoa com deficiência, a exemplo da Subsecretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência – SNPD e do Conselho Nacional dos direitos da pessoa portadora de deficiência – CONADE.