

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
PROJETO DE LEI Nº 2.967, DE 2000.
(Apenso os PL's nºs. 2.935/00, 5.743/01, 5.749/01 e 2.993/04)

Acrescenta § 3º ao art. 93 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado PAES LANDIM

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei em epígrafe, do Senado Federal, visa a alterar o art. 93 da Lei nº 8.213, de 1991, a fim de estabelecer punições às empresas que descumprirem os percentuais relativos à contratação de beneficiários reabilitados e pessoas com deficiência habilitadas, previstas no referido dispositivo legal.

Ao projeto, foram apresadas as seguintes proposições:

- 1) **PL nº 2.935, de 2000**, de autoria do Deputado Edison Andrino, “altera ao art. 93 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, que estabelece os percentuais mínimos de cargos ou empregos, nas empresas, a serem preenchidos com pessoas portadoras de deficiência”;
- 2) **PL nº 5.743, de 2001**, do Deputado Ricardo Izar, “dá nova redação ao caput do art. 93 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, alterando o percentual para contratação de portadores de deficiência pelas empresas”;
- 3) **PL nº 5.749, de 2001**, do Deputado Eduardo Barbosa, “acrescenta § 3º ao art. 93 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de

1991, para exigir da empresa, na contratação com o Poder Público, a comprovação do preenchimento da reserva legal de vagas com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência;

4) **PL nº 2.993, de 2004**, da Deputada Zelinda Novaes, “acrescenta parágrafos ao art. 93 da Lei nº 8.213, para exigir que empresas que possuam entre 50 e 100 funcionários contratem pelo menos uma pessoa portadora de deficiência, e dá outras providências.”

A matéria, de apreciação conclusiva das Comissões, foi distribuída inicialmente, para exame de mérito, às Comissões de Trabalho, Administração e Serviço Público - CTASP; e de Seguridade Social e Família – CSSF.

A Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público se pronunciou pela aprovação dos PL's nºs. 2.967/00, 5.743/01 e 5.749/01, na forma do Substitutivo apresentado pelo Relator, Deputado Luiz Antônio Fleury, e pela rejeição dos PLs nºs. 2.935/00 e 2.993/04. Já a Comissão de Seguridade Social e Família, ao apreciar as proposições, opinou favoravelmente a todas as proposições, nos termos do Substitutivo oferecido pela Relatora, Deputada Elcione Barbalho.

As proposições chegam agora a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, nos termos do art. 54 do Regimento Interno.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas aos projetos.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Ao analisar os projetos e os Substitutivos que lhe foram oferecidos pelas comissões da Casa, constato que foram observados os requisitos constitucionais formais relativos à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à iniciativa parlamentar.

Contudo, no que tange à constitucionalidade material, cumpre assinalar que, embora meritórias as intenções que inspiraram o texto original, as previsões contidas nas proposições em análise apresentam-se **inconstitucionais**, de vez que afrontam os princípios gerais da atividade econômica consagrados no art. 170 de nossa Carta Política.

Primeiro, há uma presunção de que as empresas não contrataram por causa de má-fé ou omissão, ignorando a possibilidade de escassez de mão-de-obra qualificada. Assim, a redação sugerida exclui, por exemplo, do processo licitatório, empresas que não cumprem a cota por razão que independeria de sua vontade, como a falta de pessoas para contratar. Trata-se de decisão desproporcional, o que fere o princípio do devido processo legal. Para que haja certeza da culpa, é necessária decisão judicial com trânsito em julgado.

Segundo, dada a insegurança jurídica no que se refere à consideração ou não de uma dada contratação de pessoa com deficiência para preenchimento das referidas cotas, é impraticável a aplicação da sanção de suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras oficiais. Imagine-se o exemplo de uma empresa que, financiada por um banco oficial, seja autuada pela Administração, tenha seu financiamento suspenso e suas atividades empresariais prejudicadas, e venha depois provar em juízo que tinha atendido às cotas. Há ainda a possibilidade de não haver pessoa com deficiência apta para a atividade laboral, como para o exercício de atividades penosas ou insalubres, por exemplo. Nessas hipóteses, seria justo punir a empresa?

Isso sem mencionar a complexidade em relação à fiscalização das instituições financeiras em relação à regularidade de seus clientes, bem como à cobrança dos valores devidos nesses casos e que não é tratada de maneira pormenorizada pelo projeto. Nesse caso seria ainda possível a cobrança em juízo dos danos sofridos pela empresa. Assim, caso a matéria venha a ser aprovada, o Estado estaria não apenas inserindo insegurança jurídica no ambiente empresarial, como punindo empresas por fatos aos quais ela não deu causa (escassez de mão-de-obra).

Quanto ao Substitutivo aprovado na CSSF, é necessário rejeitar a majoração da cota de contratação de pessoa com deficiência, veiculada na

redação sugerida ao inciso I do art. 93 da Lei nº 8.213/91, que inclui a obrigação de contratação de 1% de pessoas com deficiência, para empresas que tenham até 100 empregados.

Ainda que sejam louváveis as intenções, é imperioso observar que pequenas empresas apresentam peculiaridades organizacionais que dificultam a adaptação do ambiente e a contratação de pessoas com deficiência. Micro empresas e empresas de pequeno porte demandam tratamento especial, pois a maioria aspira ao crescimento, tantas vezes dificultado por óbices burocráticos já impostos pela legislação.

Exigir o cumprimento da reserva em questão, nesse sentido, configura a elevação dos custos de abrir um negócio ou mesmo de se manter um empreendimento no Brasil. O preenchimento da reserva social estabelecida no Estatuto da Pessoa com Deficiência exige a adequação de todo o ambiente de trabalho, o que demanda uma organização ainda prematura a uma empresa com menos de duzentos funcionários. Trata-se do reconhecimento explícito de que há sérias dificuldades operacionais a essas empresas, podendo inclusive onerar excessivamente o empreendedor a ponto de ter que diminuir seu contingente.

Embora tal exigência deva se restringir às empresas de maior porte e, portanto, maior capacidade organizacional, também é significativa a dificuldade de contratação de pessoas com deficiência qualificadas. Há que se conciliar a garantia de acesso de ao mercado de trabalho às pessoas com deficiência e realidade de baixa qualificação profissional da mão de obra no Brasil. Diante do fato percebido em todas as áreas da economia, de escassez de mão de obra qualificada, as empresas fazem uso da habilitação e reabilitação profissional como meio de preenchimento dessas cotas, ainda que não haja incentivos estatais para tanto, por meio, por exemplo, de isenções fiscais. Apenas após a devida qualificação profissional, essas pessoas com deficiência podem ser contratadas.

Além disso, a redação do §1º do art. 93 da Lei, que exige que a dispensa de trabalhador reabilitado ou de deficiente habilitado somente ocorra após a contratação de substituto de condição semelhante, foi fundamento para recentes decisões do Tribunal Superior do Trabalho em que se entendeu que essa substituição deveria se dar necessariamente no mesmo cargo, pautado na ideia da

“condição semelhante”. O intuito do TST é louvável, pois esclarece que, com isso, buscaria evitar o “sucateamento” da mão-de-obra, desligando a pessoa com deficiência de alto salário e substituindo por outro de piso.

Contudo, uma vez consolidada a jurisprudência nesse sentido, a empresa deixará de proporcionar ascensão de carreiras das pessoas com deficiência, pois, dentro da dificuldade de contratação de mão-de-obra qualificada, imagina-se o quanto seria difícil, ou mesmo impossível, substituir uma pessoa com deficiência que tenha galgado a posição de gerente ou superintendente, por exemplo.

A isso se soma que a redação vigente do §1º do art. 93 da Lei nº 8.213/91 bem como a redação sugerida pelo substitutivo ao PL 2967/2000 dá a entender que será sempre necessária a prévia substituição antes do desligamento, não importando se o número de empregados com deficiência contratados pela empresa é, naquele momento, superior à exigência legal.

Ao se interpretar a norma dessa forma, por causa da insegurança jurídica gerada, o empregador é incentivado a manter em seus quadros apenas o limite previsto em lei. Isso decorre do receio de que, havendo em seu contingente de trabalhadores 20% de pessoas com deficiência, nunca mais possa reduzir esse percentual, visto que qualquer desligamento deveria pressupor uma contratação anterior.

É impraticável a proposta de aumento de reserva de vagas para pessoas com deficiência, ao estabelecer que também as empresas com 50 a 100 empregados ficam obrigadas a preencher seus quadros nos percentuais fixados. A proposta ignora as dificuldades já enfrentadas pelos empregadores no cumprimento do atual percentual de cotas fixado pela Lei 8.213/91. O maior obstáculo deve-se à inexistência de portadores de deficiência habilitados.

No mais, o projeto é desnecessário, na medida em que a matéria versada já é objeto de legislações adequadas, como a Lei 7.853/89, que aborda profundamente todos os aspectos fundamentais à plena assistência aos portadores de deficiência.

Decorridos mais de vinte anos da entrada em vigor da Lei 8.213/1991, que implantou o sistema de cotas para contratação de pessoas portadoras

de necessidades especiais, as empresas ainda enfrentam dificuldades para preenchimento das vagas, notadamente pela falta de capacitação profissional dos beneficiários da norma.

Assim, a penalidade imposta às empresas que não comprovarem a oferta de vagas, poderá inviabilizar de forma injusta o funcionamento dos estabelecimentos empresariais. Está claramente evidenciado em pesquisas e levantamentos setoriais, que as empresas não se recusam a cumprir a determinação legal de preenchimento das cotas estabelecidas para contratação dos portadores de necessidades especiais, contudo, a despeito de disponibilizarem as vagas necessárias para o cumprimento da norma, não encontram no mercado de trabalho portadores de deficiência qualificados para exercer a função do cargo oferecido.

Outro ponto que deve merecer a atenção do legislador é que para a viabilidade da aplicação da quota fixada faz-se necessário estabelecer a regionalização dos portadores de necessidades especiais; ou seja, identificar a localização das empresas, o número de vagas oferecidas e o número de pessoas portadoras de deficiência, no local, aptas e dispostas a trabalhar.

A base de dados, hoje considerada, é o Censo Demográfico do IBGE, realizado em 2000, que apresentou 14,5% da população brasileira como deficiente. No entanto, estudos demonstram que o conceito utilizado para qualificar como portador de deficiência foi mais amplo, aumentando assim de maneira significativa o percentual desse grupo de pessoas. O Censo também desconsiderou a idade dessas pessoas, o tipo de deficiência e o número deles por região.

Deve ser levado em consideração ao estabelecer o comando normativo que as diferenças regionais devem ser consideradas. As capitais e regiões metropolitanas apresentam uma dinâmica do mercado de trabalho muito diferente dos municípios localizados no interior do País, assim como a idade e o perfil sócio-profissional das pessoas com deficiência variam de região para região.

A regionalização sugerida incluiria o entorno geográfico, considerando a possibilidade daqueles que residem em outras localidades que queiram e possam trabalhar em áreas mais distantes. Também deve ser identificado o número de portadores de deficiência em idade ativa e o nível de escolaridade.

Esses dados devem ser considerados pelo Ministério do Trabalho na fiscalização do cumprimento da quota pelas empresas. Não é razoável que uma empresa seja autuada quando o percentual não for preenchido por inexistência de beneficiários interessados.

Pelas precedentes razões, manifesto meu voto pela inconstitucionalidade dos Projetos de Lei n.ºs. 2.967/00, 2.935/00, 5.743/01, 5.749/01 e 2.993/04, bem como dos Substitutivos apresentados pelas duntas Comissões Trabalho, Administração e Serviço Público – CTASP e de Seguridade Social e Família – CSSF.

Sala da Comissão, em de agosto de 2014.

Deputado **PAES LANDIM**
Relator