

PARECER PROFERIDO EM PLENÁRIO À MPV Nº 917, DE 2019

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 917, DE 2019

Altera a Lei 13.146, de 6 de julho de 2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência - Estatuto da Pessoa com Deficiência.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relatora: Deputada FLÁVIA MORAIS

I - RELATÓRIO

A Medida Provisória nº 917, de 31 de dezembro de 2019, pretende, em apenas um artigo, alterar a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI), mais conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência. Tal alteração, proposta no art. 125 da referida Lei, estende em um ano o prazo para que as salas de cinema, em todo o país, passem a oferecer recursos de acessibilidade para pessoas com deficiência.

Durante o prazo regimental, foram oferecidas 15 (quinze) emendas à referida Medida Provisória, cujo resumo se encontra no quadro a seguir:

PARLAMENTARES	EMENDAS N°s
Senador Plínio Valério (PSDB/AM)	001
Deputado Federal Mário Heringer (PDT/MG)	002; 003



Documento eletrônico assinado por Flávia Moraes (PDT/GO), através do ponto SDR_56422, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato da Mesa n. 80 de 2016.

* C D 2 0 1 4 0 6 0 7 1 4 0 0 *

Deputada Federal Maria Rosas (REPUBLICANOS/SP)	004
Deputada Federal Adriana Ventura (NOVO/SP)	005; 006
Deputado Federal Flávio Nogueira (PDT/PI)	007
Deputado Federal Tadeu Alencar (PSB/PE)	008
Deputado Federal Gilson Marques (NOVO/SC)	009; 010; 011; 012; 013
Deputado Federal Enio Verri (PT-PR)	014; 015

As **emendas nº 1 e nº 5** referem-se ao objeto principal da Medida Provisória, qual seja, o direito das pessoas com deficiência de terem acesso aos equipamentos culturais. A primeira delas amplia esses espaços para além das salas de cinema, incluindo também os estádios, ginásios de esporte e locais de espetáculos. A emenda nº 5 retira a obrigatoriedade das salas de cinema oferecerem recursos de acessibilidade para a pessoa com deficiência em todas as sessões.

As **emendas nº 2 e nº 3** pretendem modificar a Lei nº 8.842/1994, mais conhecida como Estatuto do Idoso, para assegurar atendimento prioritário ao idoso com deficiência e ao idoso com câncer, bem como garantir acessibilidade ao idoso com deficiência nas unidades de atendimento a essa faixa etária.

A **emenda nº 4** pretende alterar a Lei nº 13.146/2015, mais conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência, para dar nova redação ao art. 18, que trata de assuntos referentes à saúde da pessoa com deficiência, especialmente em relação à sua vida sexual e reprodutiva.

A **emenda nº 6** acrescenta dispositivos a essa Medida Provisória, com o objetivo de que as linhas de crédito destinadas à expansão e à atualização tecnológica da indústria audiovisual sejam feitas exclusivamente na modalidade de empréstimos reembolsáveis, não podendo ser a fundo perdido ou com juros subsidiados pelo governo.

A **emenda nº 9** pretende revogar, na sua totalidade, a Lei nº 12.933/2013, mais conhecida como Lei da Meia-Entrada, bem como o art. 23



* C D 2 0 1 4 0 6 0 7 1 4 0 0 *

da Lei nº 12.852/2013 (Estatuto da Juventude), que assegura o direito à meia-entrada dos jovens carentes de até 29 anos e aos estudantes.

As **emendas nº 10, nº 11, nº 12 e nº 13** trazem modificações substanciais à MPV nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, que estabeleceu princípios gerais da Política Nacional do Cinema e criou importantes instâncias administrativas para a consolidação da indústria do audiovisual no país, a saber: o Conselho Superior de Cinema e a Agência Nacional do Cinema (Ancine).

As **emendas nº 7, nº 8 e nº 15** pretendem alterar o prazo para a adequação das salas de cinema com recursos de acessibilidade para a pessoa com deficiência.

A **emenda nº 14** inclui novos artigos à Lei nº 13.146/2015 para regulamentar a concessão do auxílio-reclusão à pessoa com deficiência, previsto no art. 94 da referida Lei.

A matéria passou a tramitar em regime de urgência, obstruindo a pauta em 19/03/2020. Por sua vez, como o prazo inicial se encerrou no dia 02/04/2020, a MPV nº 917/2019 teve seu prazo automaticamente prorrogado por mais sessenta dias, conforme dispõe o art. 62, §§ 3º, 4º e 7º da Constituição Federal, e o art. 10 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional.

É o Relatório.

II - VOTO DA RELATORA

II.1 – DA ADMISSIBILIDADE – CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

A Medida Provisória nº 917, de 2019, que altera a Lei 13.146, de 6 de julho de 2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência - Estatuto da Pessoa com Deficiência, atende aos requisitos de constitucionalidade previstos no art. 62 da Constituição Federal.



Documento eletrônico assinado por Flávia Moraes (PDT/GO), através do ponto SDR_56422, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato da Mesa n. 80 de 2016.

A urgência e a relevância da proposição se confirmam pelo fato de que o prazo disposto no inciso II do art. 125 da Lei nº 13.146, de 2015, ter se encerrado no dia 03 de janeiro de 2020 e a prorrogação por mais um ano (3 de janeiro de 2021) é do interesse do Poder Público para garantir às pessoas com deficiência a fruição do conteúdo audiovisual em formato acessível. Por conseguinte, a Medida atende aos requisitos estabelecidos pelo *caput* do art. 62 da Constituição Federal.

Também foi atendido o requisito disposto no art. 2º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002/CN, por meio do envio, pelo Poder Executivo, da Mensagem nº 25, de 2019, e da Exposição de Motivos nº 00039/2019/MTur.

No que se refere à constitucionalidade formal, constatamos que a matéria em apreço é passível de regulamentação por medida provisória, pois não incide em nenhuma das restrições contidas no art. 62, §§ 1º e 10, e no art. 246 da Constituição Federal. Quanto à constitucionalidade material, verificamos que a Medida Provisória em questão não contraria dispositivos de natureza material da Carta Magna. Não há, portanto, qualquer óbice constitucional à sua admissão.

Observamos, ainda, a juridicidade da matéria tratada na Medida Provisória, pois se harmoniza com o ordenamento jurídico pátrio e não viola qualquer princípio geral do Direito.

Em relação à técnica legislativa, também não verificamos vícios na Medida Provisória. O texto está de acordo com os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Portanto somos pela constitucionalidade, pela juridicidade e pela boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 917, de 2019.

Quanto às 15 (quinze) emendas apresentadas no prazo regimental de seis dias após a publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, temos que fazer as seguintes considerações:

1. As emendas nº 1, nº 5, nº 6, nº 7, nº 8 e nº 15 dizem respeito ao objeto da Medida Provisória em análise;



* C D 2 0 1 4 , 0 6 0 7 1 4 0 0 *

2. Já as emendas nº 2, nº 3, nº 4, nº 9, nº 10, nº 11, nº 12, nº 13 e nº 14 tratam de questões que fogem totalmente ao objeto principal da Medida Provisória, que trata da acessibilidade cultural das pessoas com deficiência nas salas de cinema do país. Nesse sentido, consideramos que as referidas emendas, que buscam regular outros dispositivos legais, a exemplo do Estatuto do Idoso, Lei da Meia-entrada e Estatuto da Juventude, versam sobre temas estranhos ao objeto da Medida Provisória nº 917/2019. Dessa forma, as mencionadas emendas nº 2, nº 3, nº 4, nº 9, nº 10, nº 11, nº 12, nº 13 e nº 14 são inconstitucionais, porque afrontam o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.127, pelo qual os Congressistas não podem inserir matérias estranhas ao conteúdo original da MP por meio de emendas parlamentares.

II.2 – DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Quanto à admissibilidade financeira e orçamentária da MPV nº 917/2019, constatamos que ela não desrespeita às normas orçamentárias e financeiras vigentes no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente a Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) da União.

A Exposição de Motivos nº 39/2019, que acompanha a Medida Provisória, destaca que as linhas de crédito, para cumprimento do § 6º do art. 44 do Estatuto da Pessoa com Deficiência pelas salas de cinema, foram lançadas com recursos (R\$ 126 milhões) já disponíveis no Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) e aprovadas pelo seu Comitê Gestor, em 17 de dezembro de 2019, tendo a Agência Nacional do Cinema (Ancine) já concluído os procedimentos administrativos e legais de prorrogação do contrato com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que atua como agente financeiro do FSA.

Assim, não serão necessários recursos orçamentários, adicionais aos já disponibilizados pelo FSA para as linhas de crédito oferecidas por meio do BNDES às salas de cinema para sua adequação ao Estatuto da Pessoa com Deficiência, em decorrência da ampliação de prazo de um ano



* C D 2 0 1 4 0 6 0 7 1 4 0 0 *

promovida pela MPV nº 917/2019.

Ressalte-se, também, que a alteração proposta pela MPV nº 917/2019 não traz qualquer repercussão fiscal direta negativa, conforme atesta a Nota Técnica emitida pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira desta Casa Legislativa¹.

Quanto às emendas apresentadas, com exceção das emendas nº 13 e nº 14, as demais tem caráter meramente normativo, incidente exclusivamente sobre a atividade privada do setor, sem contrapartida financeira do Poder Público, não apresentando impacto orçamentário direto.

Já com relação à emenda nº 13, que extingue a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE, prevista na Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, por reduzir permanentemente receita pública da União, sem oferecer estimativa de seu impacto fiscal, nem medida compensatória suficiente para neutralização deste impacto, não pode ser tida por adequada e compatível orçamentária e financeiramente, não sendo admissível nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar 101, de 2000), além do art. 113 do ADCT.

O mesmo se diga sobre a emenda nº 14, que estende o rol de beneficiários do auxílio-inclusão, previsto na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, aumentando despesa obrigatória de caráter continuado da União, sem oferta de estimativa do impacto fiscal que acarreta, nem medida compensatória que neutralize tal impacto, não podendo, igualmente, ser considerada adequada e compatível orçamentária e financeiramente, e não sendo, portanto, admissível nos termos do art. 17 da LRF, além do art. 113 do ADCT.

II.3- DO MÉRITO

Um dos princípios constitucionais mais importantes previstos na Carta Magna de 1988 é o da Cidadania Cultural, ao estabelecer que “*o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às*

1

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8063875&ts=1587392056253&disposition=inline>. Acesso em: 30.04.2020.



fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (art. 215, *caput*).

Assim, os direitos culturais foram elevados à categoria de direitos fundamentais e, nesse contexto, todos os brasileiros passam a ter direito de acesso dos bens e valores expressos nas múltiplas manifestações artístico-culturais.

Em 2008, a Constituição Federal incorporou, em sua integralidade, a **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência** com *status* de emenda constitucional. Hoje, já dispomos, no ordenamento jurídico brasileiro, de importante dispositivo legal que estabelece os direitos das pessoas com deficiência. Trata-se da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI), mais conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência.

Vale a pena destacar os direitos culturais previstos nessa Lei e que dão suporte jurídico à presente medida provisória:

Art. 42. A pessoa com deficiência tem direito à cultura, ao esporte, ao turismo e ao lazer em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, sendo-lhe garantido o acesso:

I - a bens culturais em formato acessível;

II - a programas de televisão, cinema, teatro e outras atividades culturais e desportivas em formato acessível; [...]

Art. 44. Nos teatros, cinemas, auditórios, estádios, ginásios de esporte, locais de espetáculos e de conferências e similares, serão reservados espaços livres e assentos para a pessoa com deficiência, de acordo com a capacidade de lotação da edificação, observado o disposto em regulamento.

[...] § 5º Todos os espaços das edificações previstas no caput deste artigo devem atender às normas de acessibilidade em vigor.

§ 6º As salas de cinema devem oferecer, em todas as sessões, recursos de acessibilidade para a pessoa com deficiência.

Embora a legislação federal mencionada tenha representado avanço considerável no reconhecimento dos direitos das pessoas com deficiência, a realidade brasileira evidencia que muito ainda precisa ser feito para o efetivo exercício da cidadania, sobretudo no que se refere à implementação de políticas públicas.

Conforme acentuou a cientista política Symone Maria Bonfim,



* C D 2 0 1 4 0 6 0 7 1 4 0 0 *

Em nosso país, as pessoas com deficiência ainda são tratadas com preconceito e discriminação e têm seus direitos fundamentais sistematicamente negados. Nesse contexto, leis, decretos, portarias e congêneres são instrumentos de acessibilidade na acepção mais ampla desse termo, visto que possibilitam o exercício de direitos e de participação social. Embora a Constituição Federal e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência sejam marcos em relação aos direitos das pessoas com deficiência no Brasil, e não sejam desprezíveis as conquistas advindas da copiosa legislação infraconstitucional sobre o tema, é forçoso reconhecer a enorme distância entre a norma legal e sua efetivação.²

Na área do audiovisual, objeto da Medida Provisória em análise, constata-se que ainda persistem barreiras, dificultando o direito das pessoas com deficiência de usufruírem os conteúdos nas salas de cinema em nosso país. Constata-se que boa parte dos filmes ofertados no Brasil não apresenta opção de legendagem descritiva ou da Língua Brasileira de Sinais, não possui audiodescrição e, apenas excepcionalmente, os espaços públicos destinados ao consumo do audiovisual exibem conteúdo em modo de fruição voltado a deficientes visuais e auditivos.

Portanto, a presente Medida Provisória tem o grande mérito de reforçar e assegurar o exercício dos direitos culturais das pessoas com deficiência. No caso específico, garante-se a acessibilidade cultural das pessoas com deficiência nas salas de cinema em todo o território nacional. A modificação introduzida pela Medida Provisória possibilita que as empresas mantenedoras das salas de cinema tenham um prazo maior para dotarem esses equipamentos culturais de recursos acessíveis os mais diversos, que permitam a completa fruição do produto audiovisual por parte das pessoas com deficiência.

Passemos, agora, à análise de mérito das emendas admitidas apresentadas:

- A Emenda nº 1 pretende ampliar recursos de acessibilidade às pessoas com deficiência nos estádios, ginásios de esporte e locais de espetáculo, além das salas de cinema.

² BONFIM, Symone Maria. Legislação federal brasileira sobre a Pessoa com Deficiência: tratamento igualitário substantivo. In: **Legislação sobre pessoa com deficiência**. 8. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018, p. 9.



* C D 2 0 1 4 0 6 0 7 1 4 0 0 *

Ocorre que já há previsão legal neste sentido, no parágrafo 5º do art. 44 do Estatuto da Pessoa com Deficiência;

- A Emenda nº 5 retira a obrigatoriedade das salas de cinema oferecerem recursos de acessibilidade para a pessoa com deficiência, em todas as sessões. Tal emenda contraria o próprio objeto da Medida Provisória em análise;
- A Emenda nº 6 acrescenta dispositivos à Lei nº 13.146/2015 para determinar que as linhas de crédito destinadas à expansão e à atualização tecnológica da indústria audiovisual brasileira sejam executadas exclusivamente na modalidade de empréstimos reembolsáveis, não podendo ser a fundo perdido ou com juros subsidiados pelo governo. Como vimos anteriormente, para a execução da Medida Provisória já há linhas de crédito específicas aprovadas pelo Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual, não cabendo, pois, essa emenda;
- As emendas nº 7 e nº 15 pretendem diminuir o prazo inicialmente previsto pela Medida Provisória de um ano para seis meses, a fim de que as salas de cinema sejam devidamente adequadas com recursos de acessibilidade para a pessoa com deficiência. Consideramos que, no atual contexto, é importante que se mantenha o prazo de um ano;
- A emenda nº 8 também pretende fazer uma alteração quanto ao prazo, estabelecendo-se de acordo com o tipo de sala de cinema: as salas localizadas em *shopping centers*, no montante de 20%, já deveriam estar equipadas pelo prazo anterior (48 meses) e as demais salas teriam o prazo de 60 meses, equivalente a um ano.

II-4- CONCLUSÃO DO VOTO



Documento eletrônico assinado por Flávia Moraes (PDT/GO), através do ponto SDR_56422, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/ o art. 2º, do Ato da Mesa n. 80 de 2016.

Face ao exposto, pela Comissão Mista, assim emitimos nosso voto:

- 1) quanto à admissibilidade, pela inconstitucionalidade das Emendas nº 2 , 3, 4, 9, 10, 11, 12, 13 e 14; pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 917, de 2020; e pela não adequação financeira e orçamentária das emendas 13 e 14 e adequação das demais, e ainda pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 917/2019 e das Emendas nºs 1, 5, 6, 7, 8 e 15;
- 2) quanto ao mérito: pela aprovação da Medida Provisória nº 917/2019, **na forma do Projeto de Lei de Conversão** a seguir apresentado, e pela rejeição das Emendas admitidas apresentadas.

Sala das Sessões, em 20 de maio de 2020.

Deputada **FLÁVIA MORAIS**

2020-4312



* C D 2 0 1 4 0 6 0 6 0 7 1 4 0 0 *

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO N° , DE 2020

(Medida Provisória nº 917, de 2019)

Altera o art. 125 da Lei 13.146, de 6 de julho de 2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência - Estatuto da Pessoa com Deficiência, para dispor sobre a acessibilidade para pessoas com deficiência nas salas de cinema.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 125.....

.....
II- § 6º do art. 44, 60 (sessenta) meses;

..... (NR)”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 8 de maio de 2020.

Deputada **FLÁVIA MORAIS**
Relatora

2020-4312

Documento eletrônico assinado por Flávia Moraes (PDT/GO), através do ponto SDR_56422, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato da Mesa n. 80 de 2016.



* C D 2 0 1 4 0 6 0 6 0 7 1 4 0 0 *