

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 407, DE 2021

Acrescenta dispositivos à Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, a fim de imprimir maior efetividade às políticas de integração social e de apoio às pessoas portadoras de deficiência.

Autor: Deputado CARLOS BEZERRA

Relator: Deputado DIEGO GARCIA

I - RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) o Projeto de Lei (PL) nº 407, de 2021, de autoria do nobre Deputado Carlos Bezerra. A proposição original objetiva acrescentar dispositivos à Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, que "Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social...", com a finalidade de imprimir maior efetividade às políticas de integração social e de apoio às pessoas com deficiência, especialmente no que tange à sua inserção no mercado de trabalho.

O projeto foi distribuído à Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CPD), para análise de mérito, e a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para apreciação da constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, em regime de tramitação ordinária e



sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões, nos termos do art. 24, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Na Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, em 29/06/2021, foi apresentado o parecer do Relator, Dep. Marcelo Aro (PP-MG), pela aprovação, com substitutivo e, em 10/08/2021, aprovado o parecer. O Substitutivo acolheu parcialmente a proposta, mantendo a previsão de concessão de incentivos fiscais ou creditícios às empresas que contratarem pessoas com deficiência em número superior à cota legalmente exigida. Contudo, suprimiu os dispositivos que previam a criação de uma nova multa por descumprimento da reserva de mercado e a instituição de um fundo especial a ser financiado com os recursos de tal multa.

A decisão da CPD fundamentou-se na constatação de que a legislação vigente, notadamente a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e sua regulamentação, já prevê a aplicação de multa em caso de descumprimento da cota de contratação de pessoas com deficiência. A criação de uma nova sanção para a mesma infração configuraria duplicidade indevida (*bis in idem*). Conseqüentemente, a supressão da multa prejudicou a criação do fundo, que dela dependeria para sua constituição.

Para facilitar a compreensão das alterações promovidas e do objeto de análise desta Comissão, apresenta-se o seguinte quadro comparativo entre o texto original do PL nº 407/2021 e o Substitutivo aprovado pela CPD:

Dispositivo Proposto	PL 407/2021 ¹	Substitutivo da CPD
Incentivos Fiscais/Creditícios	2. será concedido estímulos fiscais ou creditícios à empresa que comprove a contratação de pessoas portadoras de deficiência em número superior ao que estiver obrigada;	2. serão concedidos incentivos fiscais ou creditícios à empresa que comprove a contratação de pessoas com deficiência em número superior ao que estiver obrigada.
Multa por Descumprimento	"3. o descumprimento das disposições tutelares em favor de	(Dispositivo suprimido)



	<p>peças portadoras de deficiência implicará multa mensal não inferior a sessenta por cento do valor do salário médio pago pelo empregador;"</p>	
<p>Criação de Fundo Especial</p>	<p>"4. será instituído um fundo especial, com recursos provenientes da multa referida no item anterior e com gestão participativa de pessoas portadoras de deficiência, destinado ao financiamento de entidades que promovam a formação profissional e a qualificação para o trabalho em favor desses trabalhadores."</p>	<p>(Dispositivo suprimido)</p>

Apresentação: 16/10/2025 13:00:23.667 - CCJC
PRL CCJC => PL 407/2021

PRL n.1

O projeto não possui proposições apensadas e a ele não foram apresentadas emendas.

Cabe, agora, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania proceder à análise de admissibilidade do Projeto de Lei nº 407, de 2021, e do Substitutivo da CPD.

É o relatório.



II - VOTO DO RELATOR

A. Da Competência da Comissão

A competência desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para a análise da matéria em apreço está expressamente delineada nos artigos 32, inciso IV, alínea 'a', e 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). A análise a ser empreendida abrange os aspectos de constitucionalidade (formal e material), juridicidade e boa técnica legislativa, tanto da proposição original quanto do substitutivo que lhe foi apresentado.

Cumprе ressaltar que o parecer desta CCJC sobre a constitucionalidade e a juridicidade da matéria é de natureza terminativa, conforme o art. 54, inciso I, do RICD, o que confere a esta análise um caráter decisivo para a regular tramitação do projeto.

B. Análise da Admissibilidade

Passa-se à análise pormenorizada da admissibilidade do Projeto de Lei nº 407, de 2021, e do Substitutivo da CPD, sob os prismas da constitucionalidade, da juridicidade e da boa técnica legislativa.

1. Da Constitucionalidade Formal

A análise da constitucionalidade formal examina a conformidade da proposição com as normas constitucionais que regem o processo legislativo, incluindo a espécie normativa utilizada, a competência para legislar sobre a matéria e a legitimidade da iniciativa.

A proposição foi apresentada como Projeto de Lei Ordinária, espécie normativa adequada para regular a matéria em questão. O tema não se insere no rol de matérias reservadas à Lei Complementar, estabelecido taxativamente pela Constituição Federal, nem se enquadra nas hipóteses de



Decreto Legislativo ou Resolução. Portanto, a espécie legislativa escolhida é formalmente correta.

A matéria versada no projeto – proteção e integração social das pessoas com deficiência, com foco em sua inserção no mercado de trabalho – insere-se na esfera de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, conforme dispõe o art. 24, inciso XIV, da Constituição Federal.

Nesse âmbito, o § 1º do mesmo artigo constitucional estabelece que a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. O Substitutivo da CPD, ao prever a concessão de incentivos fiscais ou creditícios como uma diretriz de política pública, atua precisamente no campo das normas gerais. A proposição estabelece um princípio nacional de fomento à inclusão, sem detalhar os mecanismos tributários específicos ou invadir a competência suplementar dos Estados para criar seus próprios programas de incentivo, em conformidade com o pacto federativo. A medida proposta visa fortalecer um arcabouço normativo de alcance nacional, alinhado ao interesse federal de promover a uniformidade de direitos e garantias fundamentais em todo o território.

A iniciativa parlamentar para a proposição é legítima, uma vez que o tema não se enquadra nas hipóteses de iniciativa reservada a outros Poderes, conforme o art. 61 da Carta Magna. Portanto, a iniciativa parlamentar é plenamente constitucional.

2. Da Constitucionalidade Material

Do ponto de vista material, a proposição, em especial na forma do Substitutivo da CPD, encontra robusto fundamento nos princípios e valores consagrados pela Constituição Federal de 1988. A medida alinha-se diretamente aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I) e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV).



Ao criar um estímulo positivo para a contratação de pessoas com deficiência acima das cotas legais, o projeto materializa o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e os valores sociais do trabalho (art. 1º, IV), reconhecendo o emprego como ferramenta essencial para a autonomia, a cidadania e a plena integração social. A proposta também dá efetividade ao art. 7º, XXXI, da Constituição, que proíbe qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador com deficiência.

O Substitutivo da CPD, ao focar no mecanismo de incentivo em detrimento da sanção, adota uma abordagem que reflete uma visão moderna do direito constitucional. Em vez de se limitar a um papel puramente coercitivo, o Estado assume uma função de indutor de comportamentos socialmente desejáveis. Essa política de reforço positivo estimula o setor privado a se tornar um parceiro ativo na concretização de direitos sociais, o que representa uma interpretação mais profunda e eficaz do objetivo de construir uma sociedade solidária. A medida não apenas cumpre um dever de proteção, mas o faz por meio de uma estratégia que fomenta a cooperação e a responsabilidade social compartilhada.

3. Da Juridicidade

A análise de juridicidade avalia a coerência da proposição com o ordenamento jurídico vigente. Nesse quesito, o projeto inicial e, notadamente, o Substitutivo aprovado pela CPD demonstram um trabalho de depuração técnica que fortalece o sistema legal.

O Relator na CPD identificou corretamente que a proposta de criação de uma nova multa por descumprimento das cotas de contratação de pessoas com deficiência (item 3 do PL original) seria redundante. A sanção para tal infração já está prevista no art. 93 da Lei nº 8.213, de 1991, e é regulamentada pelo art. 283 do Decreto nº 3.048, de 1999. A aprovação do dispositivo original implicaria a coexistência de duas penalidades para o mesmo fato, uma violação direta do princípio geral do direito *non bis in idem*, que veda a dupla punição pela mesma infração.



A supressão desse dispositivo foi, portanto, uma medida de correção jurídica necessária. A partir dessa correção, seguiu-se uma consequência lógica e inafastável: a exclusão do item 4, que propunha a criação de um fundo especial. Ocorre que a única fonte de receita prevista para esse fundo era, precisamente, a arrecadação da multa que fora suprimida. Sem sua fonte de financiamento, a existência do fundo tornou-se juridicamente inviável.

Essa sequência de atos revela o exercício exemplar da prudência legislativa. A CPD não apenas identificou um lapso jurídico, mas agiu para saná-lo, preservando o núcleo meritório da proposição – o incentivo à contratação – e descartando os elementos que poderiam gerar antinomias e insegurança jurídica. O Substitutivo, portanto, aprimora a juridicidade do projeto, tornando-o apto a se integrar de forma coerente e harmônica ao ordenamento jurídico pátrio, evitando conflitos normativos.

4. Da Técnica Legislativa

A boa técnica legislativa, conforme orientada pela Lei Complementar nº 95, de 1998, visa garantir que as leis sejam redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, de modo a assegurar sua eficácia e fácil compreensão. Tanto o projeto inicial, quanto o Substitutivo da CPD atendem a esses requisitos.

Aspecto notável do aprimoramento técnico promovido pelo Substitutivo reside na atualização da terminologia. O texto substitui a expressão "pessoas portadoras de deficiência", utilizada na lei de 1989 e no projeto original, pela expressão "pessoas com deficiência". Essa alteração, embora pareça sutil, é de profunda importância. Ela reflete uma evolução paradigmática na compreensão da deficiência, alinhando a legislação mais antiga ao modelo social de deficiência, consagrado internacionalmente pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU – que possui status de emenda constitucional no Brasil – e nacionalmente pela Lei



Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência - Lei nº 13.146, de 2015).

A terminologia "portador" remete a um modelo médico ultrapassado, que via a deficiência como uma doença ou um fardo que a pessoa "porta". A expressão "pessoa com deficiência", por outro lado, coloca o indivíduo em primeiro lugar e entende a deficiência como uma característica que, em interação com as barreiras sociais, pode obstruir a plena participação. Ao realizar essa atualização, o Substitutivo não apenas moderniza a redação, mas também promove a harmonização do sistema legislativo, garantindo que a terminologia utilizada seja respeitosa, precisa e consistente com os mais avançados preceitos de direitos humanos. Trata-se de um ato de esmero e consciência legislativa que qualifica significativamente a proposição.

Na redação do projeto de lei há duas impropriedades técnicas corrigidas pelo Substitutivo: faltavam (i) as letras maiúsculas "NR" ao final do item 4 para indicar a alteração na legislação vigente e (ii) a linha pontilhada ao final desse mesmo item 4 para indicar que a alínea "e" subsequente permanece em vigor, após a alteração pretendida.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 407, de 2021, na forma do Substitutivo da Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência.

Sala da Comissão, em de de 2025.

Deputado DIEGO GARCIA
Relator

