

PL 1.630/2013

PARECER Nº 002 – CDDHCEDP

Sobre o PROJETO DE LEI nº 1.630/2013, que altera a Lei nº 5.066, de 08 de março de 2013 que "dispõe sobre a obrigatoriedade de reserva de vagas para idosos, gestantes e portadores de deficiência nas praças de alimentação, de shopping centers, restaurantes, galerias, lanchonetes e outros estabelecimentos do setor gastronômico.

AUTORES: Deputados Wellington Luiz e outros

RELATOR: Deputado Joe Valle

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.630/2013, de autoria de vários Deputados, *altera a Lei nº 5.066, de 08 de março de 2013 que "dispõe sobre a obrigatoriedade de reserva de vagas para idosos, gestantes e portadores de deficiência nas praças de alimentação, de shopping centers, restaurantes, galerias, lanchonetes e outros estabelecimentos do setor gastronômico.*

A proposição altera a ementa, o art. 1º e o art. 2º da Lei nº 5.066/2013, fixa o prazo de cento e vinte dias para que os estabelecimentos se adaptem às exigências previstas e prevê a regulamentação da lei pelo Poder Executivo, no prazo de noventa dias contados a partir de sua publicação, além de revogar expressamente a Lei nº 4.117, de 10 de abril de 2008.

Os Autores argumentam que o objetivo é adequar o texto da lei que se pretende alterar, a fim de facilitar a sua aplicação tanto para os consumidores quanto para os proprietários dos estabelecimentos por ela atingidos.

Destacam, ainda, que a proposta busca melhor definir o espaço destinado para o uso preferencial, tornando os dispositivos legais mais claros para os usuários e para os órgãos encarregados da fiscalização de seu cumprimento.

Analisada pela Comissão de Assuntos Sociais, recebeu parecer por sua aprovação quanto ao mérito.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe à Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar, por força do art. 68 do Regimento Interno da CLDF, analisar o mérito de proposições que tratem de defesa dos direitos individuais e coletivos, direitos inerentes à pessoa humana, direitos da mulher, da criança, do adolescente e do idoso.

A constitucionalização dos direitos humanos assume importância significativa na concretização dos direitos fundamentais no Brasil.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, assistimos a um aumento crescente na demanda por parte da população quanto à efetivação dos direitos nela inseridos, o que se deveu, principalmente, à positivação dos direitos fundamentais que ela trouxe em seu texto.

Os direitos humanos não podem ficar apenas na abstração, nem devem traduzir fórmulas desprovidas de conteúdo. A sua efetivação envolve não apenas os indivíduos como as relações de poder, e as condições sociais, econômicas e culturais de determinada sociedade.

A positivação dos direitos humanos atinge os níveis legislativo, executivo e judicial.

Para Stourzh, citado por Canotilho, a positivação constitucional dos direitos humanos se dá quando os direitos do homem são incorporados formalmente em normas básicas, podendo o legislador ordinário atuar para efetivar os direitos garantidos constitucionalmente (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6 ed., Coimbra: Livraria Almedina, 1996).

O nível legislativo da positivação dos direitos humanos se efetiva pela atuação do Poder Legislativo como tradutor da vontade popular, elaborando leis que traduzam essa vontade. Seu papel é o de proteger os direitos garantidos constitucionalmente.

O nível executivo de constitucionalização desses direitos é representado pelo papel da Administração de transformar os direitos em programas e políticas de governo que efetivem esses direitos, além de ter também competência de regulamentar as leis que se originam no Legislativo.

Especificamente com relação às pessoas com deficiência, a Constituição estabelece:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

.....

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (grifamos)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

.....

XIV – proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; (grifamos)

A Lei federal nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que *estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida e dá outras providências*, determina:

Art. 2º Para os fins desta Lei são estabelecidas as seguintes definições:

I – acessibilidade: possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos transportes e dos sistemas e meios de comunicação, por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida;

O Decreto nº 5.296/2004, que regulamenta a Lei nº 10.098/2000, prevê:

Art. 8º Para os fins de acessibilidade, considera-se:

.....

VII - edificações de uso coletivo: aquelas destinadas às atividades de natureza comercial, hoteleira, cultural, esportiva, financeira, turística, recreativa, social, religiosa, educacional, industrial e de saúde, inclusive as edificações de prestação de serviços de atividades da mesma natureza; (grifamos)

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007, aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 186/08, nos termos do § 3º do art. 5º da Constituição Federal, define, em seu art. 9, a acessibilidade como o direito que tem as pessoas com deficiência de viver de forma independente e poder participar plenamente de todos os aspectos da vida, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, ao meio físico, e a instalações abertas ao público ou de uso público. Determina, ainda, que os Estados Partes (aqueles que assinaram a Convenção) devem tomar medidas adequadas para promover a acessibilidade de instalações e dos serviços abertos ao público ou de uso público.

A respeito dos idosos, estabelece a Constituição Federal:

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

A *IV Conferência Mundial sobre a Mulher – Igualdade, Desenvolvimento e Paz*, conhecida como a *Declaração de Pequim ou Beijin*, de 1995, teve como plataforma a garantia dos direitos humanos das mulheres. Além dos direitos, as mulheres pressionaram os governos para que tornassem efetivos os compromissos assumidos em tratados e convenções internacionais, por meio de políticas públicas. (CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA - CFEMEA. **Os direitos das mulheres na legislação brasileira pós-constituente**. Almira Rodrigues; Iáris Cortês. (Org.). Brasília: Letras Livres, 2006. p. 38)

Alguns questionam a legitimidade de tratamento considerado privilegiado para as pessoas com deficiência, idosos e mulheres. Alegam que, ao legislador, não é permitido distinguir e promover um tratamento desigual entre os cidadãos. Sobre o assunto, o ensinamento de José Afonso da Silva esclarece a questão:

*Quando se diz que o legislador não pode distinguir, isso não significa que a lei deva tratar todos abstratamente iguais, pois o tratamento igual – esclarece Petzold – não se dirige a pessoas integralmente iguais entre si, mas àquelas que são iguais sob os aspectos tomados em consideração pela norma, o que implica que os 'iguais' podem diferir totalmente, sob outros aspectos ignorados ou considerados irrelevantes pelo legislador. Este julga, assim, como 'essenciais' ou 'relevantes', certos aspectos ou características das pessoas, das circunstâncias ou situações nas quais essas pessoas se encontram, e funda sobre esses aspectos ou elementos as categorias estabelecidas pelas normas jurídicas; por consequência, as pessoas que apresentam os aspectos 'essenciais' previstos por essas normas são consideradas encontrar-se em 'situações idênticas', ainda que possam diferir por outros aspectos ignorados ou julgados irrelevantes pelo legislador, vale dizer que as pessoas ou situações são iguais ou desiguais de modo relativo, ou seja, sob certos aspectos. (SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 215-216).*

O artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal assegura mais do que uma igualdade formal perante a lei, mas, uma igualdade material que se baseia em determinados fatores. O que se busca é uma igualdade proporcional porque não se pode tratar igualmente situações provenientes de fatos desiguais. "O raciocínio que orienta a compreensão do princípio da isonomia tem sentido objetivo: aquinhoar igualmente os iguais e desigualmente as situações desiguais". (BULOS, Uadi Lammego. **Constituição Federal anotada**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 79).

A igualdade formal está insculpida no art. 5º da Constituição Federal, que prevê a igualdade de todos perante a lei. Segundo esse princípio, pessoas que se encontrem na mesma situação devem ter tratamento igual.

A igualdade material assenta-se no art. 3º da Constituição Federal, que prevê a erradicação da pobreza e marginalização e a redução das desigualdades sociais, permite-se, pela aplicação desse princípio, a adoção de medidas reparadoras com o objetivo de tratar de modo diferenciado pessoas que se encontrem em situações de desigualdade.

É exatamente o que faz a Lei nº 5.066/2013, que ora se pretende alterar com a proposta apresentada, promovendo ajustes para sua mais adequada aplicação.

Com vistas a aprimorar o texto da proposição, oferecemos emendas.

Em primeiro lugar, deve-se abordar a questão da terminologia a ser empregada para tratar a pessoa com deficiência. O termo a ser empregado tem mudado constantemente, de acordo com a época e a localidade.

Não existe um único termo a ser empregado, mas sim um que hoje está sendo empregado na legislação internacional e sendo seguido pelo legislador nacional: pessoa com deficiência.

A Emenda nº 1 objetiva alterar a denominação *deficientes*, utilizado no projeto, para *pessoa com deficiência* na ementa e, conseqüentemente, no corpo da lei, porque é o termo empregado atualmente, inclusive em convenções internacionais, e o termo mais aceito pelos movimentos vinculados às pessoas com deficiência, embora a legislação já existente, como vimos, utilize *peçoas portadoras de deficiência* e *peçoas portadoras de necessidades especiais*, para se referir a elas. O termo é empregado pela Convenção sobre os Direitos das Peçoas com Deficiência, assinada pelo Brasil.

Incluimos, na ementa e no corpo da lei, as *peçoas com mobilidade reduzida*, que têm sido também beneficiadas nas atuais leis relativas à acessibilidade.

Compreende-se por *pessoa com mobilidade reduzida*, a definição apresentada no art. 8º do Decreto nº 5.296/2004:

II - pessoa com mobilidade reduzida, aquela que, não se enquadrando no conceito de pessoa portadora de deficiência, tenha, por qualquer motivo, dificuldade de movimentar-se, permanente ou temporariamente, gerando redução efetiva da mobilidade, flexibilidade, coordenação motora e percepção.

O art. 2º do projeto pretende inserir no art. 1º do texto da Lei nº 5.066/2013 duas exigências que passamos a analisar.

A primeira alteração (inserção do § 1º no art. 1º) diz respeito à limitação de apenas um acompanhante para a gestante, idoso ou pessoa com deficiência nos assentos preferenciais. Se a gestante estiver acompanhada de dois filhos menores, apenas um deles poderá acompanhá-la; no caso de pessoa com deficiência, a situação torna-se ainda mais grave, pois se ela tiver deficiência que acarrete a necessidade de acompanhante para auxiliá-la, somente esse acompanhante poderá

fazer uso do assento preferencial, se ela estiver acompanhada de crianças menores, onde as crianças deverão ficar? Se se tratar de um idoso acompanhado de seus familiares, ele está impedido de almoçar com toda a família, devendo escolher apenas um membro para acompanhá-lo.

Essas situações devem ser avaliadas e não havia tal restrição na lei original. Incluí-la, por determinação do presente projeto, não apenas altera as determinações da Lei nº 5.066/2013, mas retira um benefício antes concedido, que não apenas integra a mencionada lei, mas que constitui sua razão de ser.

A segunda alteração (inserção do § 2º no art. 1º) especifica que "na ausência de pessoas nessas condições, o uso do espaço é livre". Se o uso do espaço é livre, a ordem para ocupá-lo passa a ser a ordem de chegada. No momento em que um usuário chega e ocupa o assento preferencial, pode não haver nenhuma pessoa nas condições especificadas na lei, no entanto, o assento deve ficar disponível para ser ocupado imediatamente pelas pessoas que a lei busca beneficiar. Só para se ter uma ideia, no caso de 100 (cem) mesas apenas 5 (cinco) serão destinadas a gestantes, idosos e pessoas com deficiência. A absoluta maioria dos restaurantes terá, a se considerar a exigência de 5%, apenas uma mesa destinada a uso preferencial. Se essa mesa puder ser ocupada livremente, no caso de algum beneficiário necessitar utilizá-la, qual o procedimento a ser adotado? Quem a ocupa terá que sair ou o idoso, gestante ou pessoa com deficiência deverá aguardar como todos os outros. Seria como permitir que as vagas destinadas nos estacionamentos a pessoas com deficiência e idosos fossem ocupadas por outras pessoas.

O sentido da Lei nº 5.066/2013 é claro. Ela busca evitar que essas pessoas devam aguardar por um longo tempo, nos locais especificados, uma mesa vaga ou um assento para poder fazer sua refeição. Se esses assentos forem ocupados por outras pessoas que não as que se deseja beneficiar, a lei perde seu objetivo.

Sugerimos a retirada dessas duas exigências que, ao contrário de apenas alterar a Lei nº 5.066/2013, impedem, na verdade, a sua aplicação. Aprovar os §§ 1º e 2º incluídos no art. 1º da proposição por determinação do art. 2º do projeto constituiria um retrocesso na conquista representada pela Lei nº 5.066/2013 e representa caminhar na contramão de políticas federais que se empenham em promover a acessibilidade.

Inserimos no texto a previsão de o espaço ser identificado não apenas pelo aviso de uso preferencial, mas também pelo símbolo internacional de acesso, exigido pela Lei federal nº 7.405, de 12 de novembro de 1985, que *torna obrigatória a colocação do "Símbolo Internacional de Acesso" em todos os locais e serviços que permitam sua utilização por pessoas portadoras de deficiência e dá outras providências:*

Art 1º - É obrigatória a colocação, de forma visível, do "Símbolo Internacional de Acesso", em todos os locais que possibilitem acesso, circulação e utilização por pessoas portadoras de deficiência, e em todos os serviços que forem postos à sua disposição ou que possibilitem o seu uso.

Art 4º - Observado o disposto nos anteriores artigos 2º e 3º desta Lei, é obrigatória a colocação do símbolo na identificação dos seguintes locais e serviços, dentre outros de interesse comunitário:

.....
VII - supermercados, centros de compras e lojas de departamento;

.....
XI - bares e restaurantes;

Não devemos esquecer que, como capital do país e com a proximidade da Copa do Mundo e das Olimpíadas, inúmeros turistas passarão por nossa cidade, e a maioria deles não domina o idioma. O símbolo internacional de acesso é facilmente reconhecido independente do país de origem e por isso deve ser utilizado sempre que o acesso for preferencial para pessoas com deficiência, mesmo o espaço podendo ser utilizado também por gestantes e idosos.

A Constituição Federal e os tratados internacionais deixam claro pelo seu texto que as instituições governamentais devem proteger os direitos das pessoas contra qualquer ofensa. Entre esses direitos, estão incluídos os direitos das pessoas com deficiência, dos idosos e das mulheres.

Muito se avançou ao longo dos anos, e, em especial, depois da publicação da Constituição Federal de 1988 em relação a esses direitos fundamentais. No entanto, ainda há muito por fazer para que eles se concretizem.

A legislação distrital tem papel fundamental nessa tarefa, ao garantir direitos básicos do dia a dia que interferem na vida dessas pessoas.

A produção dessa legislação por parte das Casas Legislativas deve levar em conta, quando da análise dessas proposições, os aspectos constitucionais, legais, inclusive os tratados internacionais que regem o assunto, além do posicionamento dos tribunais, em especial o do Supremo Tribunal Federal no tocante à matéria.

Além disso, campanhas educativas e um novo olhar sobre a questão são de extrema importância a fim de eliminar o preconceito e possibilitar oportunidades que respeitem a dignidade dessas pessoas e garantam os meios de atendimento das suas necessidades básicas.

A dignidade da pessoa humana e o exercício da cidadania são considerados princípios fundamentais da Carta Magna Brasileira de 1988. Nessa ótica, estão inseridos os direitos da pessoa com deficiência, dos idosos e das mulheres. De nada adianta termos uma das Constituições mais avançadas referentes ao assunto, se encontramos, todos os dias, ruas sem calçadas que obrigam o cadeirante a se arriscar entre os carros, ônibus não adaptados a impossibilitar a locomoção das pessoas, casas de espetáculos impróprias para recebê-las, e tantas outros problemas que atormentam seu cotidiano.

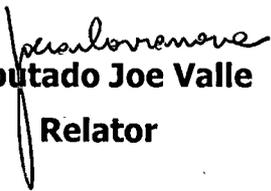
As autoridades responsáveis pela definição das políticas públicas e as casas legislativas devem estar abertas a transformar os direitos constitucionais em direitos efetivos.

Desde a Constituição Federal de 1988, nosso país já avançou em criar medidas para a educação inclusiva, a reabilitação, a criação de cotas para a inserção dessas pessoas no mercado de trabalho e tem investido em acessibilidade, no ambiente físico, na comunicação e na informação, nos transportes e em políticas de ação afirmativa, mas ainda temos que avançar muito mais, a fim de garantir a qualidade de vida, principalmente das pessoas com deficiência e dos idosos.

Do exposto, concluímos pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.630/2013, no âmbito da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar, nos termos das três Emendas apresentadas.

Sala das Comissões, em

Deputado Chico Leite
Presidente


Deputado Joe Valle
Relator