

RELATÓRIO – GRUPO TÉCNICO ESPECIALIZADO - NORMATIVO

A Convenção Sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência da ONU, internalizada no ordenamento jurídico brasileiro com equivalência de emenda à Constituição, na forma prevista no art. 5º, §3º, da Constituição Federal, conforme Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, em seu art. 1, estabelece definição de pessoas com deficiência fundada no conceito social da deficiência, nos seguintes termos:

Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.

Por sua vez, a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência), em seu art. 2º, §1º, assumindo a mesma definição de pessoas com deficiência contida na Convenção da ONU (e, portanto, parte formal integrante da Constituição brasileira, face sua forma de internalização no ordenamento jurídico pátrio), estabelece a forma de avaliação biopsicossocial da deficiência, a ser realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, tendo sido determinado, ainda, no §2º do mesmo artigo de lei, a criação de instrumentos para avaliação da deficiência pelo Poder Executivo, conforme a redação que segue:

Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

§ 1º A avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará:



I - os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo;

II - os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais;

III - a limitação no desempenho de atividades; e

IV - a restrição de participação.

§ 2º O Poder Executivo criará instrumentos para avaliação da deficiência.

Nesse sentido, e para dar fiel execução ao disposto no art. 2º da Lei nº 13.146/2015, o Decreto nº 10.415, de 6 de julho de 2020, instituiu o Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre o Modelo Único de Avaliação Biopsicossocial da Deficiência. As competências de tal Grupo de Trabalho são aquelas previstas no art. 2º do referido Decreto nº 10.415/2020, nos seguintes termos:

Art. 2º Ao Grupo de Trabalho Interinstitucional compete formular propostas sobre:

I - ato normativo para regulamentar o art. 2º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que conterà os instrumentos e o modelo único de avaliação biopsicossocial da deficiência; e

II - a criação e a alteração de atos normativos necessários à implementação unificada da avaliação biopsicossocial da deficiência em âmbito federal.

Parágrafo único. O Grupo de Trabalho Interinstitucional utilizará o Índice de Funcionalidade Brasileiro Modificado como instrumento-base para a elaboração do modelo único de avaliação biopsicossocial da deficiência.

Conforme permissão trazida pelo art. 6º do Decreto nº 10.415/2020, foi criado o Grupo Técnico Especializado normativo, com o objetivo de elaborar estudos técnicos e realizar levantamento de informações acerca das mudanças normativas necessárias

para a implementação unificada da avaliação biopsicossocial da deficiência em âmbito federal.

Verifica-se, dessa forma, que o objetivo do presente Grupo Técnico Especializado é especificamente realizar estudos e levantamento de informações para proposta de ato normativo regulamentando o art. 2º da Lei nº 13.146/2015, bem como verificar quais as alterações normativas necessárias para que o instrumento da avaliação biopsicossocial da deficiência seja implementado de forma unificada na Administração Federal; como se nota, foge ao escopo deste Grupo de Trabalho a avaliação do mérito das políticas públicas destinadas à inclusão das pessoas com deficiência, faltando-lhe suporte normativo para tanto, sendo de sua atribuição, unicamente, verificar quais as alterações normativas necessárias para a efetiva implementação do modelo unificado de avaliação biopsicossocial da deficiência, modelo este a ser definido no âmbito do Grupo de Trabalho Interinstitucional sobre o Modelo Único de Avaliação Biopsicossocial da Deficiência, instituído pelo art. 1º do Decreto nº 10.415/2020, respeitando as diretrizes trazidas pelo §1º do art. 2º da Lei nº 13.146/2015.

METODOLOGIA DE TRABALHO ADOTADA

Tendo em vista os objetivos do trabalho do GTI definidos pelo supracitado art. 2º do Decreto nº 10.415/2020, entendeu-se que haveria necessidade de se trabalhar em uma proposta de normativo para institucionalizar no âmbito da Administração Pública Federal o modelo de avaliação proposto, incluindo os instrumentos necessários à sua aplicação (desenvolvido pelo GTI), bem como seria necessário se trabalhar na eliminação de incompatibilidades porventura existentes nas normas que estabelecem as políticas públicas destinadas às pessoas com deficiência, e que poderiam prever maneiras diversas de avaliação da deficiência, o que geraria insegurança jurídica e impactaria a efetividade do novo modelo a ser proposto pelo GTI.

Segundo o art. 84, IV e VI, “a”, da Constituição Federal, compete privativamente ao Presidente da República sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução, assim como dispor, mediante



decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Nesse sentido, é de se entender que caberá ao Senhor Presidente da República, mediante Decreto, instituir a regulamentação do art. 2º da Lei nº 13.146/2015, de forma a delinear o método de avaliação da deficiência ali descrito, inclusive instituindo, nos termos do §2º do mesmo dispositivo de lei, instrumentos que possibilitem tal avaliação.

Face a competência constitucional do Presidente da República de dirigir a Administração Pública Federal, conforme art. 76 da Lei Maior, entende-se que a expedição de Decreto regulamentando o art. 2º da Lei nº 13.146/2015 terá o condão de vincular toda a atuação do Poder Executivo Federal, sendo a aplicação do instrumento ali eventualmente previsto obrigatória nos termos determinado pelo Chefe do Poder Executivo Federal.

Outrossim, reconhece-se que, para maior segurança jurídica, bem como para fomentar a efetivação adequada dos direitos das pessoas com deficiência, é de rigor identificar-se eventuais normas que sejam incompatíveis com a nova regulamentação a ser dada à questão, o que poderá evitar, inclusive a judicialização das políticas públicas.

O Grupo de Trabalho iniciou seus trabalhos, assim, partindo de mapeamento realizado pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, acerca das políticas públicas destinadas às pessoas com deficiência. Foram identificadas 31 (trinta e uma) políticas públicas cujo destinatário é tal grupo vulnerável.

Em seguida, para facilitar o trabalho de pesquisa e avaliação, essas 31 (trinta e uma) políticas públicas foram agrupadas em 6 (seis) grupos temáticos, quais sejam: 1) serviço público; 2) cidadania/trabalho; 3) tributos; 4) Moradia/educação superior e atendimento prioritário; 5) Saúde/trabalho; 6) Assistência/Previdência.

Vejamos a tabela contendo as políticas públicas e seus respectivos grupos:

GRUPO 1 - SERVIÇO PÚBLICO
Constatação de deficiência dos candidatos aprovados em concurso público nas vagas reservadas à pessoas com deficiência

Aposentadoria de servidor com deficiência por mandado de injunção
Pensão (de servidor público falecido) a dependente (filho, enteado ou irmão) com deficiência, intelectual ou mental
Horário especial para servidor com deficiência
Horário especial para servidor acompanhar cônjuge, filho ou dependente com deficiência
Necessidade de acompanhante no deslocamento a serviço de servidor com deficiência
Avaliação da idade mental de dependente para concessão de auxílio pré-escolar
Reserva de cargos em concursos públicos
GRUPO 2 - CIDADANIA/TRABALHO
Meia-Entrada
Reserva de vagas para pessoas com deficiência em estacionamentos
Passage Livre Interestadual
Desconto da passagem e da bagagem do acompanhante de passageiro com deficiência
Reserva de cargos em empresas privadas para pessoas com deficiência
GRUPO 3 - TRIBUTOS
Isonção de Imposto sobre Produtos Industrializados na aquisição de automóvel
Prioridade na devolução do Imposto de Renda
Isonção de IOF
Isonção de IR
GRUPO 4 - MORADIA/EDUC. SUPERIOR E ATEND. PRIORITÁRIO

Reserva de unidades habitacionais para pessoas com deficiência
Residências Inclusivas
Centros-Dia de Referência
Reserva de vagas no ensino técnico e superior de instituições federais
Atendimentos prioritários (processual, procedimentos, etc)
GRUPO 5 - SAÚDE/TRABALHO
Acesso à serviços de reabilitação em Saúde de forma integral, equânime, universal e gratuita.
Atendimento a usuários com transtornos mentais graves e persistentes - adulto e infantojuvenil
Saque do FGTS para compra de órteses e próteses (Caixa Econômica Federal)
GRUPO 6 - ASSISTÊNCIA/ PREVIDÊNCIA
Benefício de Prestação Continuada
Pensionista com Deficiência
Aposentadoria de trabalhador com deficiência segurado do RGPS
Reabilitação Profissional
Auxílio-Inclusão
Pensão por talidomida

Os integrantes do GTE foram, então, divididos em 6 (seis) subgrupos, cada um com a atribuição de verificar especificamente um dos grupos de políticas públicas pré-estabelecido, pesquisando suas normas de regência e estudando a necessidade ou não de alteração para que se tornasse compatível com o modelo de avaliação da deficiência estabelecido pela Lei nº 13.146/2015, bem como pela nova regulamentação que será objeto da proposta do GTI.

No andamento dos trabalhos, um novo grupo de normas foi incluído (grupo 7), um grupo atinente a normas gerais que poderiam impactar a avaliação da deficiência, em razão de uma definição do grupo das pessoas com deficiência incompatível com a Convenção da ONU e com a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência.

Tendo em vista os objetivos estritos do trabalho fixado pelo art. 2º do Decreto nº 10.415/2020, o GTE deliberou por pautar seu trabalho exclusivamente na verificação da necessidade de alterações normativas que interferissem especificamente na avaliação da deficiência, sem entrar no mérito, portanto, dos requisitos de acesso a cada política pública, os quais devem ser fixados pelo Congresso Nacional e pelas esferas competentes do Poder Executivo, não cabendo a este GTE imiscuir-se nessa seara.

Também deliberou-se que, para uma maior efetividade dos trabalhos, bem como para que se mostrasse possível sua conclusão no prazo determinado pelo Decreto nº 10.415/2020, a melhor estratégia de atuação seria a de intervenção mínima no arcabouço normativo existente, inclusive face a existência de normas que necessitarão de alteração pelo Congresso Nacional, em processo legislativo mais complexo; dessa forma, caso a norma de instituição da política pública não tratasse do método de avaliação da deficiência, ou mesmo se o método já fosse compatível com as diretrizes trazidas pelo art. 2º da Lei nº 13.146/2015, optou-se por não se recomendar a alteração na respectiva norma, entendendo-se que a regulamentação a ser estabelecida pelo Decreto do Senhor Presidente da República será suficiente para vincular a atuação da Administração Pública Federal.

De outro lado, no caso de norma que previsse avaliação da deficiência em desacordo com o modelo estabelecido pelo art. 2º da Lei nº 13.146/2015, o GTE optou por recomendar sua revisão. Outrossim, entendeu-se mais adequado que, quando necessária a alteração normativa, deverá haver referência ao art. 2º, §§1º e 2º da Lei nº 13.146/2015, e não exatamente à nova regulamentação a ser editada. Explica-se: tendo em vista que a regulamentação a ser editada forçosamente deverá ser compatível com o disposto na Lei nº 13.146/2015 (os Decretos, nos termos do art. 84, IV, da Constituição Federal, são expedidos para fiel execução da lei), bem como que tal regulamentação vincula toda a Administração Pública, a remissão à lei atende perfeitamente à função de

compatibilizar a avaliação feita no âmbito de cada política pública ao novo modelo a ser instituído. A remissão à lei (e não à regulamentação) tem uma vantagem adicional, qual seja, caso seja alterada a regulamentação (mediante, por exemplo, uma atualização dos métodos de avaliação ou de seus instrumentos), não haverá nova necessidade de alteração de todos os normativos que fazem menção à avaliação da deficiência; haverá um ganho de eficiência e de segurança jurídica.

Face o acima exposto, de que basta nesses casos de sugestão de alteração normativa que o dispositivo faça referência ao art. 2º, §§1º e 2º, da Lei nº 13.146/2015, entendeu-se que, mais importante do que simplesmente fixar uma proposta de redação nova para os dispositivos (já que tal proposta possivelmente deverá seguir uma padronização, com a mencionada referência ao art. 2º, §§1º e 2º, da Lei nº 13.146/2015), já que tal proposta de redação deverá ser formulada, em caso de normas a serem editadas pelo Presidente da República, nos termos do art. 30 do Decreto nº 9.191/2017, pelo Ministério que irá encaminhar a sugestão de alteração, seria apontar os fundamentos que ensejam tal necessidade de modificação (ou de não modificação), de forma a subsidiar o proponente de forma adequada para a elaboração de sua proposta. Ressalte-se que, nos termos do art. 25 do citado Decreto nº 9.191/2017, compete à Subsecretaria para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República a análise jurídica da proposta de alteração normativa nos casos de atos a serem expedidos pelo Presidente da República, cabendo, outrossim, à Consultoria Jurídica de cada Ministério a análise de proposta de normas de competência de seu respectivo Ministro.

Anote-se que, mesmo nos casos em que se sugeriu alteração normativa para compatibilização do novo método e do novo instrumento de avaliação, tomou-se o cuidado de não eliminar ou alterar disposições que fixassem requisitos específicos de cada política pública porventura existentes (no caso do saque do FGTS para compra de próteses, por exemplo, não basta a comprovação da deficiência e de seu grau, mas deve ser comprovada a necessidade da prótese).

As conclusões de cada grupo foram discutidas e aprovadas pelo GTE, em reuniões virtuais realizadas periodicamente.



Da mesma forma, o grupo discutiu e aprovou uma proposta preliminar de ato normativo instituindo o modelo de avaliação e o instrumento (evidentemente a ser complementado pelos documentos técnicos a serem produzidos pelo GTI). Também nessa proposta as mesmas diretrizes acima, de não intervenção no mérito das políticas públicas, foram observadas, de forma que a regulamentação deverá interferir unicamente na avaliação da deficiência, e não nos requisitos de cada política pública, o que, repita-se, é de competência do Congresso Nacional e de outras esferas do Poder Executivo.

Cumprе anotar que o GTE identificou que é muito relevante a questão da definição de que órgão irá aplicar o novo modelo de avaliação (o que ainda não se encontrava definido quando da elaboração dos trabalhos), que deverá servir para diferentes finalidades, ou seja, para o acesso a diversas políticas públicas.

Assim, como anexo deste relatório, segue a tabela com a avaliação acerca da necessidade de alteração ou não de normas das diversas políticas públicas, com as respectivas justificativas e observações adicionais, conforme o caso. Segue anexo, ainda, documento contendo sugestão de conteúdo mínimo de Decreto a ser editado instituindo o novo modelo de avaliação e o instrumento (e que deverá receber as necessárias adaptações quando estiver concluído o modelo de avaliação e de instrumento). Também como anexo a este Relatório, segue documento com consolidação das normas com sugestão de alteração, com proposta de redação dos dispositivos.

Ressalta-se, por fim, que as indicações de alterações normativas propostas, bem como de ato instituindo o novo modelo de avaliação e instrumento são sugestões deste Grupo de Trabalho para subsidiar os Ministérios e Órgãos competentes para sua edição ou propositura, a serem, evidentemente, analisadas quanto ao seu mérito e juridicidade pelas instâncias e assessorias jurídicas competentes.