

## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.850 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. NUNES MARQUES**  
**REQTE.(S)** : ASSOCIACAO NACIONAL DOS MEDICOS PERITOS  
DA PREVIDENCIA SOCIAL  
**REQTE.(S)** : ORGANIZACAO NACIONAL DE CEGOS DO BRASIL  
**REQTE.(S)** : COMITE BRASILEIRO DE ORGANIZACOES  
REPRESENTATIVAS DAS PESSOAS COM  
DEFICIENCIA  
**ADV.(A/S)** : PAULO VITOR LIPORACI GIANI BARBOSA  
**ADV.(A/S)** : JARBAS CONSTANTINO CARNEIRO DE MATTOS  
TRINDADE  
**INTDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**INTDO.(A/S)** : CONGRESSO NACIONAL  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

### **VOTO**

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR):** A controvérsia cinge-se à compatibilidade, ou não, com a Constituição Federal, da Lei n. 14.126/2021, por meio da qual classificada a visão monocular como deficiência sensorial, do tipo visual, para todos os efeitos legais, e aplicada a sistemática do art. 2º do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/2015).

#### **1. Preliminar**

O Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República suscitam a ilegitimidade dos requerentes para ajuizarem a presente ação.

De início, faço consignar a compreensão do Supremo Tribunal Federal quanto ao tema.

O art. 103 da Constituição de 1988 encerra o rol de legitimados para propor ação direta de inconstitucionalidade, no qual se incluem, por força do inciso IX, as entidades de classe de âmbito nacional, não dotadas de

## ADI 6850 / DF

legitimação absoluta.

A evolução jurisprudencial relativa à ampliação do acesso ao controle concentrado de constitucionalidade diz respeito especificamente à abrangência da expressão “entidade de classe de âmbito nacional”.

Ao interpretar o preceito, a Corte concluiu ser necessário, para efeito de enquadramento na previsão constitucional, que a organização: (i) seja composta por pessoas naturais ou jurídicas; (ii) represente categorias econômicas e profissionais homogêneas; e (iii) atue em âmbito nacional, o que implica representação em, pelo menos, 9 unidades da Federação, por aplicação analógica do art. 7º, § 1º, da Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

Com efeito, os interesses patrocinados pela organização devem ser homogêneos, relativos a determinada categoria profissional ou empresarial. Ademais, a entidade deve estar apta a integrar, com plena abrangência e de maneira não fragmentária, bloco homogêneo de interesses dos associados.

Não se trata de adotar, ou não, hermenêutica defensiva, a ensejar o efeito adverso de restringir o escopo de discussão nesta Corte de demandas e matérias envolvendo violação a direitos fundamentais. O papel do Supremo – assim como é a missão de toda corte constitucional ou suprema corte a que atribuída a jurisdição constitucional – é voltado à guarda do Texto Constitucional e à proteção dos direitos fundamentais e do processo democrático. Há que atentar, portanto, para a **opção política do legislador constituinte** no tocante ao arranjo estabelecido para este Tribunal e para a jurisdição constitucional.

Nessa esteira, mostra-se salutar estabelecer relevante **distinção**. O entendimento desta Corte tem evoluído para conferir a qualidade de “entidade de classe de âmbito nacional” a associações, dotadas de ampla

## ADI 6850 / DF

representatividade no território brasileiro, institucionalmente constituídas com a finalidade de **defender e promover os direitos e interesses de grupos minoritários e vulneráveis** (ADPF 527 MC, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe 23.3.2021; ADPF 709 MC, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe 26.8.2021; e ADPF 742, Red. p/ o acórdão Min. Edson Fachin, DJe 29.4.2021).

Assim, o Supremo tem reconhecido **o conjunto de pessoas ligadas por uma mesma atividade econômica, profissional ou pela defesa de interesses de grupos vulneráveis e/ou minoritários cujos membros as integrem.**

Como se vê, o alargamento do conceito de “entidade de classe” tem o objetivo de ampliar e **reforçar a interlocução com a sociedade civil, estimulando-se o desafio do controle concentrado de constitucionalidade por organizações e movimentos dotados de ampla representatividade nacional e direcionados à defesa dos direitos e interesses de minorias que representem.** Essa ótica tem possibilitado a atuação do Supremo voltada a garantir, afirmar e evitar ou reparar lesão de valores dotados de elevado valor intrínseco e que permaneciam às margens do debate por meio do controle difuso.

Com base nessas premissas, passo a examinar a legitimidade de cada entidade proponente separadamente.

### 1.1 ANMP

Nos termos do Estatuto (eDoc 7), a Associação Nacional dos Peritos Médicos Federais (ANMP) congrega, em todos os Estados da Federação, servidores que integram as carreiras de Perícia Médica Federal e de Supervisor Médico-Pericial, regidas pela Lei n. 13.846/2019, bem assim daqueles que venham a sucedê-las ou substituí-las.

## **ADI 6850 / DF**

Segundo colho do art. 1º do Estatuto, a entidade tem por propósitos: defender os interesses funcionais das categorias; fomentar os interesses da coletividade a respeito da seguridade social e de políticas sociais que impõem como requisito avaliações médico-periciais; apoiar iniciativas que visem à melhoria das condições de vida e saúde dos trabalhadores; e colaborar com o Estado na solução de questões relativas às funções desempenhadas por seus filiados (incisos II, IV, V, VII, X, XI, XII, e XIV).

Assim, tenho como comprovados a representação nacional e o liame temático. A ANMP atua em todo o território e defende interesses que ultrapassam a perspectiva funcional dos servidores albergados, alcançando assuntos pertinentes a beneficiários de políticas públicas que dependem de laudo médico-pericial para usufruí-las. Legítima a ANMP.

### **1.2 ONCB**

A Organização Nacional dos Cegos do Brasil (ONCB) é composta por entidades em todo o território nacional destinadas à defesa dos direitos e à prestação de serviços para pessoas cegas ou com baixa visão em todas as unidades federativas.

Na forma do art. 4º de seu Estatuto (eDoc 10), tem como objetivos institucionais, entre outros, participar da elaboração de medidas legislativas e políticas públicas em favor dos representados; estimular a pesquisa científica e tecnológica; e colaborar com organismos nacionais e internacionais atuantes na área da deficiência visual.

Reputo atendidos os requisitos da representatividade nacional e da afinidade temática. Parece-me inegável o interesse da entidade na controvérsia, bem como a relação direta entre seus propósitos institucionais e a legislação impugnada, que versa sobre pessoas com

## ADI 6850 / DF

deficiência monocular.

### 1.3 CRPD

O Comitê Brasileiro de Organizações Representativas das Pessoas com Deficiência (CRPD) é instituição de consulta e ação representativa em face dos poderes públicos para elaborar políticas inclusivas em favor das pessoas com deficiência, composta por 11 organizações atuantes na matéria, como a Confederação Brasileira de Desportos de Deficientes Visuais (CBDV), o Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), a Federação Nacional das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais – Apaes (Fenapaes), a Associação Brasileira de Autismo (ABRA), a Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos (Feneis) e a Organização Nacional de Entidades de Pessoas com Deficiência Física (Onedef).

Embora essas entidades estejam sediadas nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul, constato que parte delas tem representatividade nacional, como a Fenapaes – que congrega Federações de mais de 20 Estados –; o CPB – que alberga Confederações Brasileiras de esportes, como remo, voleibol para deficientes, rúgbi em cadeiras de rodas, ciclismo, canoagem etc.; e a CBDV – integrada por organizações em todo o território nacional.

Dentre as finalidades estatutárias (eDoc 13), destaco a cooperação técnica e científica em prol da melhoria da qualidade de vida dos congregados; a fiscalização de tecnologias assistivas; a defesa da inclusão e do acesso à cultura e ao trabalho, bem assim da participação social; e a proposição de medidas que resguardecem e implementem os direitos das pessoas com deficiência.

Tendo em vista a atuação institucional orientada à defesa e promoção dos direitos e interesses de grupos minoritários e vulneráveis,

## ADI 6850 / DF

alinho-me aos precedentes e reconheço o conjunto de organizações que compõem o CRPD ligadas a uma mesma atividade de representação de grupo vulnerável: as pessoas com deficiência.

A fim de fortalecer o acesso à jurisdição constitucional em questões relevantes sob os aspectos político e social e de difícil solução, reconheço a legitimidade do CPRD para ajuizar a presente demanda, considerados os valores e princípios envolvidos na controvérsia.

Afasto a preliminar.

### 2. Mérito

O cerne da irresignação consiste na alegada discriminação em favor dos indivíduos com visão monocular relativamente às pessoas com deficiência, a partir do suposto entendimento de deficiência restrito a aspectos exclusivamente fisiológicos. Paralelamente, articula-se impacto orçamentário.

De início, cumpre reconhecer que as razões expendidas na inicial se dirigem contra política pública adotada pelo Poder Legislativo em ambiente de liberdade de conformação do legislador. Nesse contexto, a pretensão suscita o debate acerca dos limites de atuação do Poder Judiciário – tema sensível por si só –, sobretudo diante dos efeitos sistêmicos que eventual provimento judicial possa gerar nessa esfera.

A matéria sob investida envolve, de modo claro e direto, a tutela de direitos fundamentais e a extensão de uma camada especial de proteção constitucional a um grupo vulnerável – pessoas com deficiência –, especialmente reforçada pela aprovação e promulgação (Decreto n. 6.949/2009) da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) com *status* de emenda à Constituição (CF, art. 5º,

## ADI 6850 / DF

§ 3º).

Diante desse contexto, tenho como missão precípua deste Supremo Tribunal Federal conduta não meramente autocontida, mas proativa, sem que incorra em ofensa à separação de poderes (CF, art. 2º), na análise da controvérsia (ADI 5.583, Red. p/ o acórdão Min. Luís Roberto Barroso, DJe 28.6.2021).

A Constituição de 1988 encerra ampla sistemática de proteção das pessoas com deficiência, seja por meio da proibição de discriminação – direta ou indireta –, seja por meio da determinação de promoção de políticas públicas inclusivas.

A fim de clarear a vontade do constituinte – originário e derivado – e bem dimensionar o nível de extensão e detalhamento da opção político-constitucional no ordenamento pátrio, evoco os principais mecanismos constitucionais de tutela das pessoas com deficiência, cuja matriz é a igualdade material em relação às demais pessoas.

Destaco, respectivamente, (i) a proibição de discriminação; (ii) a competência administrativa comum a todos os entes da Federação e a atribuição normativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal quanto à proteção e integração dessa população; (iii) a reserva percentual de cargos e empregos públicos; (iv) a fixação de critérios de idade e tempo de contribuição diferenciados para a aposentadoria, observada a avaliação biopsicossocial; (v) a garantia de salário mínimo de benefício mensal; (vi) o atendimento educacional especializado; (vii) a integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência; e (viii) o acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônico.

Essas garantias estão previstas nos seguintes dispositivos

## ADI 6850 / DF

constitucionais:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

XXXI – proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência;

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;

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

[...]

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

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

VIII – a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas,

observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

[...]

§ 4º-A. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar.

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

[...]

§ 2º Os débitos de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade, ou sejam portadores de doença grave, ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, até o valor equivalente ao triplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º deste artigo, admitido o fracionamento para essa finalidade, sendo que o restante será pago na ordem cronológica de apresentação do precatório.

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

[...]

§ 1º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios, ressalvada, nos termos de lei complementar, a possibilidade de previsão de

idade e tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria exclusivamente em favor dos segurados: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

I – com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

[...]

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

[...]

IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

[...]

III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

[...]

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência,

discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos: (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

[...]

II – criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

§ 2º A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

[...]

Art. 244. A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no art. 227, § 2º.

Na esteira desses valores e princípios positivados, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), incorporada à ordem jurídica brasileira pelo Decreto Legislativo n.

## ADI 6850 / DF

186/2008, compõe o denominado *bloco de constitucionalidade*, servindo de parâmetro de controle à fiscalização abstrata de normas.

De acordo com seu art. 1º, as 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”.

Essa definição foi adotada no art. 2º do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/2015):

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.

Não obstante, a CDPD reconhece, no preâmbulo, que a deficiência é um conceito *em evolução*, uma vez que resulta da interação dinâmica entre impedimentos pessoais e barreiras atitudinais ou ambientais, **e não apenas a uma limitação biológica**. Assim, eliminadas as barreiras e promovida a inclusão, pode-se revisar o alcance da concepção de deficiência.

A CDPD estabelece como normativa nuclear a proibição de qualquer tipo de discriminação, em razão da deficiência, que tenha o *propósito* ou o *efeito* de “impedir ou impossibilitar o reconhecimento, o desfrute ou o exercício, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais”.

Alcança, portanto, práticas aparentemente neutras que gerem

empecilhos a que as pessoas com deficiência exerçam seus direitos e liberdades de escolha na condução da vida e na participação efetiva na esfera política, pública e cultural, tal como as outras pessoas.

Além disso, tal qual o Texto Constitucional em si, impõe compromissos, obrigações e providências – de natureza política, normativa, econômica, judicial, administrativa, técnica, científica, social, cultural – a serem adotadas pelos poderes públicos a fim de assegurar esse complexo de tutelas:

**Artigo 4 Obrigações gerais**

1. Os Estados Partes se comprometem a assegurar e promover o pleno exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência, sem qualquer tipo de discriminação por causa de sua deficiência. Para tanto, os Estados Partes se comprometem a:

a) Adotar todas as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza, necessárias para a realização dos direitos reconhecidos na presente Convenção;

b) Adotar todas as medidas necessárias, inclusive legislativas, para modificar ou revogar leis, regulamentos, costumes e práticas vigentes, que constituírem discriminação contra pessoas com deficiência;

c) Levar em conta, em todos os programas e políticas, a proteção e a promoção dos direitos humanos das pessoas com deficiência;

d) Abster-se de participar em qualquer ato ou prática incompatível com a presente Convenção e assegurar que as autoridades públicas e instituições atuem em conformidade com a presente Convenção;

e) Tomar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação baseada em deficiência, por parte de qualquer pessoa, organização ou empresa privada;

f) Realizar ou promover a pesquisa e o desenvolvimento

de produtos, serviços, equipamentos e instalações com desenho universal, conforme definidos no Artigo 2 da presente Convenção, que exijam o mínimo possível de adaptação e cujo custo seja o mínimo possível, destinados a atender às necessidades específicas de pessoas com deficiência, a promover sua disponibilidade e seu uso e a promover o desenho universal quando da elaboração de normas e diretrizes;

g) Realizar ou promover a pesquisa e o desenvolvimento, bem como a disponibilidade e o emprego de novas tecnologias, inclusive as tecnologias da informação e comunicação, ajudas técnicas para locomoção, dispositivos e tecnologias assistivas, adequados a pessoas com deficiência, dando prioridade a tecnologias de custo acessível;

h) Propiciar informação acessível para as pessoas com deficiência a respeito de ajudas técnicas para locomoção, dispositivos e tecnologias assistivas, incluindo novas tecnologias bem como outras formas de assistência, serviços de apoio e instalações;

i) Promover a capacitação em relação aos direitos reconhecidos pela presente Convenção dos profissionais e equipes que trabalham com pessoas com deficiência, de forma a melhorar a prestação de assistência e serviços garantidos por esses direitos.

2. Em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, cada Estado Parte se compromete a tomar medidas, tanto quanto permitirem os recursos disponíveis e, quando necessário, no âmbito da cooperação internacional, a fim de assegurar progressivamente o pleno exercício desses direitos, sem prejuízo das obrigações contidas na presente Convenção que forem imediatamente aplicáveis de acordo com o direito internacional.

3. Na elaboração e implementação de legislação e políticas para aplicar a presente Convenção e em outros processos de tomada de decisão relativos às pessoas com deficiência, os

Estados Partes realizarão consultas estreitas e envolverão ativamente pessoas com deficiência, inclusive crianças com deficiência, por intermédio de suas organizações representativas.

4. Nenhum dispositivo da presente Convenção afetará quaisquer disposições mais propícias à realização dos direitos das pessoas com deficiência, as quais possam estar contidas na legislação do Estado Parte ou no direito internacional em vigor para esse Estado. Não haverá nenhuma restrição ou derrogação de qualquer dos direitos humanos e liberdades fundamentais reconhecidos ou vigentes em qualquer Estado Parte da presente Convenção, em conformidade com leis, convenções, regulamentos ou costumes, sob a alegação de que a presente Convenção não reconhece tais direitos e liberdades ou que os reconhece em menor grau.

5. As disposições da presente Convenção se aplicam, sem limitação ou exceção, a todas as unidades constitutivas dos Estados federativos.

Esse o cenário, medidas legislativas e políticas públicas destinadas à inclusão social das pessoas com deficiência têm sido reiteradamente chanceladas por esta Corte. A título ilustrativo, cito as ementas dos seguintes precedentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO E *CAPUT* DO ART. 52 E ART. 127 DA LEI N. 13.146/2015 (LEI BRASILEIRA DE INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA). DETERMINAÇÃO A LOCADORAS DE VEÍCULOS DE DISPONIBILIZAÇÃO DE UM VEÍCULO ADAPTADO A CONDUTOR COM DEFICIÊNCIA A CADA CONJUNTO DE VINTE AUTOMÓVEIS DA FROTA. ATENDIMENTO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. DIREITOS FUNDAMENTAIS DE MOBILIDADE PESSOAL E DE ACESSO

À TECNOLOGIA ASSISTIVA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

(ADI 5.452, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 22.9.2020)

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEDUÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO IRPF. DEPENDENTE COM DEFICIÊNCIA.

1. Ação direta proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil contra o art. 35, III e V, da Lei nº 9.250/1995, que não qualifica como dependentes, para fins de apuração do imposto sobre a renda, as pessoas que superem o limite etário e que sejam capacitadas física e mentalmente para o trabalho. Pedido de interpretação conforme a Constituição, para que as pessoas com deficiência sejam consideradas como dependentes mesmo quando superem o limite etário e tenham capacidade laboral.

[...]

4. *Ofensa à igualdade material* (art. 5º, *caput*, da CF/1988; arts. 2, 4, 5, 8 e 19 da CDPD). O art. 35, III e V, da Lei nº 9.250/1995 introduz uma discriminação indireta contra as pessoas com deficiência. A aparente neutralidade do critério da capacidade física ou mental para o trabalho oculta o efeito anti-isonômico produzido pela norma. Para a generalidade dos indivíduos, a aptidão laborativa pode ser o critério definidor da extinção da condição de dependente, tendo em vista que, sob essa circunstância, possuem chances de se alocarem no mercado de trabalho. Tal probabilidade se reduz de forma drástica quando se trata de pessoa com deficiência, cujas condições físicas ou mentais restringem intensamente as oportunidades profissionais. Portanto, não é legítimo que a lei adote o mesmo critério, ainda que objetivo, para disciplinar situações absolutamente distintas.

5. Afronta ao direito ao trabalho (art. 6º da CF/1988; art. 27 da CDPD). O dispositivo impugnado traz um *desestímulo* a que

as pessoas com deficiência busquem alternativas para se inserir no mercado de trabalho, principalmente quando incorrem em elevadas despesas médicas – que não raro estão atreladas a deficiências mais graves. Nessa hipótese, seu genitor ou responsável deixaria de deduzir tais gastos da base de cálculo do imposto devido. E, dados os baixos salários comumente pagos a elas, tal dedução dificilmente seria possível na sua própria declaração de imposto sobre a renda.

6. *Violação do conceito constitucional de renda e da capacidade contributiva* (arts. 153, III, e 145, § 1º, da CF/1988). Ao adotar como critério para a perda da dependência a capacidade para o trabalho, a norma questionada presume o que normalmente acontece: o então dependente passa a arcar com as suas próprias despesas, sem mais representar um ônus financeiro para os seus genitores ou responsáveis. Todavia, não é o que ocorre, como regra, com aqueles que possuem alguém com deficiência, sobretudo grave, na família. Nesse caso, justifica-se a diminuição da base de cálculo do imposto, para que não incida sobre valores que não representam verdadeiro acréscimo patrimonial.

7. Procedência parcial do pedido, fixando-se interpretação conforme a Constituição do art. 35, III e V, da Lei nº 9.250/1995, para estabelecer que, na apuração do imposto sobre a renda de pessoa física, a pessoa com deficiência que supere o limite etário e seja capacitada para o trabalho pode ser considerada como dependente quando a sua remuneração não exceder as deduções autorizadas por lei.

8. Fixação da seguinte tese de julgamento: *“Na apuração do imposto sobre a renda de pessoa física, a pessoa com deficiência que supere o limite etário e seja capacitada para o trabalho pode ser considerada como dependente quando a sua remuneração não exceder as deduções autorizadas por lei”*.

(ADI 5.583, Red. p/ o acórdão Min. Luís Roberto Barroso, DJe 17.5.2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI 13.146/2015. ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. ENSINO INCLUSIVO. CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI 13.146/2015 (arts. 28, § 1º e 30, *caput*, da Lei nº 13.146/2015).

1. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência concretiza o princípio da igualdade como fundamento de uma sociedade democrática que respeita a dignidade humana.

2. À luz da Convenção e, por consequência, da própria Constituição da República, o ensino inclusivo em todos os níveis de educação não é realidade estranha ao ordenamento jurídico pátrio, mas sim imperativo que se põe mediante regra explícita.

3. Nessa toada, a Constituição da República prevê em diversos dispositivos a proteção da pessoa com deficiência, conforme se verifica nos artigos 7º, XXXI, 23, II, 24, XIV, 37, VIII, 40, § 4º, I, 201, § 1º, 203, IV e V, 208, III, 227, § 1º, II, e § 2º, e 244.

4. Pluralidade e igualdade são duas faces da mesma moeda. O respeito à pluralidade não prescinde do respeito ao princípio da igualdade. E na atual quadra histórica, uma leitura focada tão somente em seu aspecto formal não satisfaz a completude que exige o princípio. Assim, a igualdade não se esgota com a previsão normativa de acesso igualitário a bens jurídicos, mas engloba também a previsão normativa de medidas que efetivamente possibilitem tal acesso e sua efetivação concreta.

5. O enclausuramento em face do diferente furta o colorido da vivência cotidiana, privando-nos da estupefação diante do que se coloca como novo, como diferente.

6. É somente com o convívio com a diferença e com o seu necessário acolhimento que pode haver a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, em que o bem de todos seja

promovido sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Art. 3º, I e IV, CRFB).

7. A Lei nº 13.146/2015 indica assumir o compromisso ético de acolhimento e pluralidade democrática adotados pela Constituição ao exigir que não apenas as escolas públicas, mas também as particulares deverão pautar sua atuação educacional a partir de todas as facetas e potencialidades que o direito fundamental à educação possui e que são densificadas em seu Capítulo IV.

8. Medida cautelar indeferida.

9. Conversão do julgamento do referendo do indeferimento da cautelar, por unanimidade, em julgamento definitivo de mérito, julgando, por maioria e nos termos do Voto do Min. Relator Edson Fachin, improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

(ADI 5.357 MC-Ref, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 9.6.2016)

O Estado brasileiro tem, ao longo das últimas décadas, reiteradamente estabelecido políticas e diretrizes de inserção nas áreas sociais e econômicas da sociedade, como o trabalho privado, o serviço público e a seguridade social.

Ao mesmo tempo, o Supremo tem assegurado a efetividade dessas garantias e direitos das pessoas portadoras de deficiências, a fim de possibilitar a participação plena, livre e independente em todos os aspectos da vida, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, por meio de mecanismos compensatórios capazes de possibilitar a superação das desvantagens decorrentes dos obstáculos e barreiras.

Cuida-se, pois, de um compromisso constitucional firmado pelo Estado e pelas instituições sociais com vistas à integração social das pessoas com deficiência.

## ADI 6850 / DF

Desde ao menos a Lei n. 7.853/1989, que instituiu a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos desse grupo e a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa com Deficiência (Corde) – posteriormente incorporada à estrutura do Ministério dos Direitos Humanos –, passando pelas Leis n. 8.899/1994, 12.764/2012, 13.146/2015 e 13.861/2019, até a recente Lei n. 15.155, de 30 de junho de 2025, que inclui o incentivo ao empreendedorismo entre as medidas de apoio às pessoas com deficiência e atualiza a terminologia relativa ao tema, o que se constata é um esforço louvável do legislador federal em continuamente promover políticas e adotar programas, em colaboração com a sociedade, direcionados ao pleno desenvolvimento e exercício da cidadania da pessoa com deficiência, mediante a viabilização do acesso a sistemas institucionalizados de proteção de direitos fundamentais.

O princípio da solidariedade representa, no sistema constitucional brasileiro, valor prescritivo que impõe, ao Estado e à sociedade, o pensamento e a ação não segundo o ditame “a cada um o que é seu”, mas “a cada um segundo a sua necessidade”. Com efeito, deve modelar as estruturas administrativas e sociais para o atingimento dos fins estabelecidos no art. 3º do Texto Constitucional, dentre os quais destaco a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a redução das desigualdades sociais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação.

Nesse contexto se insere a legislação questionada – Lei n. 14.126/2021 –, que passa a classificar a visão monocular como deficiência sensorial do tipo visual. Ora, a edição do diploma não se deu no vácuo. A própria jurisprudência do Supremo já era, naquele momento, consolidada no sentido de que o candidato com visão monocular é considerado pessoa com deficiência, o que o autoriza a concorrer às vagas destinadas, em concurso público, a essa categoria. Afinal, a visão univalente –

## ADI 6850 / DF

comprometedora das noções de profundidade e distância – implica limitação superior à deficiência parcial que afete os dois olhos.

Ao apreciar o ARE 760.015 AgR, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe 24.6.2014, a Primeira Turma concluiu que a reparação ou compensação dos fatores de desigualdade factual com medidas de superioridade jurídica revela-se ação afirmativa compatível com o Texto Constitucional, especialmente o valor da sociedade fraterna que se lê no preâmbulo.

Esse entendimento havia sido enunciado, em 22 de abril de 2009, na Súmula 377 do Superior Tribunal de Justiça:

O portador de visão monocular tem direito de concorrer, em concurso público, às vagas reservadas aos deficientes

Atenta à jurisprudência, a Advocacia-Geral da União editou o verbete sumular n. 45, nos seguintes termos:

Os benefícios inerentes à Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência devem ser estendidos ao portador de visão monocular, que possui direito de concorrer, em concurso público, à vaga reservada aos deficientes.

Seguindo essas orientações, o Ministério do Trabalho e Emprego fez constar, no Parecer/Conjur/MTE n. 444/2011, o reconhecimento da visão monocular como deficiência para fins de preenchimento de cotas nas vagas destinadas a pessoa com deficiência em empresas privadas.

Nessa esteira, a Receita Federal publicou o Despacho/MF n. SN2, de 14 de março de 2016, por meio do qual inclui o monocular no rol de isenção de cobrança de Imposto de Rendas das Pessoas Físicas previsto no art. 6º, XIV e XXI, da Lei 7.713/1988 – portadores de doenças graves.

## ADI 6850 / DF

Firme nessas considerações, não procede a articulação dos requerentes.

Conforme colho das manifestações juntadas aos autos, trata-se de condição na qual o indivíduo tem visão igual ou inferior a 20% em um dos olhos e mantém a visão normal no contralateral, o que afeta diretamente a orientação espacial, resultante da convergência do funcionamento dos dois olhos.

A condição é impeditiva para diversas atividades cotidianas e profissionais que requerem a capacidade de enxergar em três dimensões – com percepção de distância, profundidade e relevo, através da fusão das imagens captadas pelos dois olhos – e a visão periférica, além de colocar em risco a vida dos portadores.

Com frequência, os indivíduos monoculares podem, ainda, sofrer impedimentos atitudinais, discriminação ou exclusão social em razão da aparência de “olho torto” (estrabismo com assimetropia), “olho de vidro” (prótese ocular) ou “olho cinza” (amaurose).

Diferentemente do arguido na inicial, a mera condição de portador da visão monocular não tem o condão de automaticamente conferir qualificação como pessoa com deficiência. A classificação é condicionada à avaliação biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e destinada a analisar impedimentos, limitações e restrições pertinentes, nos termos dos art. 2º, §§ 1º a 3º, do Estatuto da Pessoa com Deficiência:

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

## ADI 6850 / DF

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: (Vide Decreto n. 11.063, de 2022)

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. (Vide Lei n. 13.846, de 2019) (Vide Lei n. 14.126, de 2021) (Vide Lei n. 14.768, de 2023)

§ 3º O exame médico-pericial componente da avaliação biopsicossocial da deficiência de que trata o § 1º deste artigo poderá ser realizado com o uso de tecnologia de telemedicina ou por análise documental conforme situações e requisitos definidos em regulamento. (Incluído pela Lei n. 14.724, de 2023)

Assim, não se está a afastar a avaliação contextual da condição, tampouco a subverter os parâmetros encerrados no bloco de constitucionalidade aplicável.

A meu ver, a legislação questionada mostra-se harmônica com o modelo de caracterização de deficiência preconizado pela Constituição Federal e pela Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, considerados os impedimentos de longo prazo resultantes da interação da condição fisiológica com as barreiras impostas pelo ambiente em que inserida a pessoa.

Além disso, a Lei n. 14.126/2021 pretende pacificar controvérsia – até então judicializada com frequência – a respeito da possibilidade de que

## ADI 6850 / DF

portadores de visão monocular pudessem ser enquadrados como pessoas com deficiência, nos termos do Estatuto da Pessoa com Deficiência, com vistas à incidência de todos os mecanismos, sistemas e garantias de tutela do grupo.

A teor do que se extrai da justificativa do Projeto de Lei n. 1.615/2019, de autoria dos Senadores Rogério Carvalho, Wellington Fagundes, Otto Alencar e Rose de Freitas, que deu origem à Lei n. 14.126/2021, as eventuais unanimidades do Poder Judiciário e do Poder Executivo não haviam se mostrado, ainda, suficientes a que os monoculares tivessem seus direitos plenamente reconhecidos. Em suas palavras, “o propósito do presente Projeto de Lei é corrigir esta situação de injustiça em âmbito Nacional”<sup>1</sup>.

O Procurador-Geral da República, em parecer (eDoc 69), afirma que, mesmo após a edição da Lei n. 14.126/2021, os monoculares seguem enfrentando obstáculo no acesso a direitos básicos, como a concessão de passe livre no transporte interestadual, o que teria conduzido o Ministério Público Federal a ajuizar ação civil pública para garantir o benefício a essa parcela da população.

Esse o quadro, não constato distinção sem justificativa plausível ou discriminação em prejuízo dos portadores de outras deficiências. O substitutivo proposto pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal<sup>2</sup>, inclusive, visou afastar quaisquer prerrogativas para os monoculares que fossem inexistentes para os outros tipos de deficiência, reforçando que as normas pretendem aplicar às pessoas com visão monocular as mesmas garantias já conferidas às

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-1615-2019>. Acesso em: 19 fev. 2026.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-1615-2019>. Acesso em: 19 fev 2026.

## ADI 6850 / DF

pessoas com deficiência em geral.

Ora, o comando legal em discussão não é uma vantagem, mas medida que visa garantir a convivência dessas pessoas em sociedade, em igualdade de condições. Ao normatizar definição específica de deficiência, revela-se alinhada, ainda, com o art. 1º, § 2º, da Lei n. 12.764/2012, que determina que a pessoa com transtorno do espectro autista é considerada pessoa com deficiência, para todos os efeitos legais.

Conforme expus, o conceito de deficiência, a partir dos ditames da Constituição Federal e da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), não é estanque; antes, está em evolução, competindo aos poderes públicos e à sociedade envidar esforços para que a interação entre impedimentos fisiológicos e barreiras obstrutivas da participação social sejam compensados a fim de assegurar igualdade de oportunidade também aos monoculares em relação às demais pessoas.

Por fim, a alegação de que não houve apreciação dos impactos orçamentários e fiscais durante a tramitação do PL n. 1.615/2019 não se mostra apta a invalidar a norma. Em que pese os requerentes não tenham apontado especificamente o parâmetro de controle aplicável no ponto, o diploma atacado não cria ou altera despesa obrigatória ou renúncia de receita como escopo, de forma expressa ou direta. Antes, o legislador agiu diretamente respaldado pela competência normativa conferida à União para a proteção e integração social das pessoas com deficiência (CF, art. 24, XIV).

A finitude dos recursos públicos não impede a concessão de benefícios justificados nem a adoção de políticas públicas de caráter afirmativo ou compensatório a um grupo específico de pessoas. Ademais, não há vínculo direto entre a previsão impugnada – que, conforme consignado, é obrigatoriamente acompanhada de avaliação

## **ADI 6850 / DF**

biopsicossocial da deficiência, com mensuração da graduação e gravidade no contexto social – e o óbice à aplicação de investimentos na prevenção e no tratamento das deficiências, ou na adaptação dos espaços públicos.

Ao contrário, entendo que se trata de proteção estatal ampliativa, cuja glosa perpetuaria situação discriminatória em prejuízo das pessoas com deficiência já reconhecida como tal na jurisprudência pátria e na Administração Pública federal.

### **3. Dispositivo**

Ante o exposto, julgo improcedente o pedido.

É como voto.