

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.693 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE
TRANSPORTE DE VALORES (ABTV)
ADV.(A/S) : PLAUTO CAVALCANTE LEMOS CARDOSO
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 GILMAR MENDES (RELATOR): A questão em análise consiste em saber se, à luz da Constituição Federal, o cumprimento das cotas previstas no art. 93 da Lei 8.213/1991 e no art. 429 da CLT, por empresas que atuam no setor de transporte e escolta de numerários, bens e valores, deve ser calculado com base no número total de empregados das empresas.

1) Questões preliminares

O SENADO FEDERAL, o ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO e o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA suscitam preliminar de ilegitimidade ativa *ad causam* da ora requerente. Argumentam, em apertada síntese, que a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE VALORES – ABTV não pode provocar o controle normativo abstrato, diante do: (i) art. 7º de seu Estatuto Social, que permite que se associem quaisquer pessoas jurídicas exercentes de “qualquer atividade lícita que não se insira no conceito de empresas especializadas em segurança” e que possuam “autorização das autoridades competentes, para realizar serviços de transporte de valores a si própria”; (ii) art. 8º de seu Estatuto Social, que “admite como associado interessado quaisquer outras pessoas que não preencham os requisitos para ingressar nas demais categorias listadas, os sindicatos, federações e confederações que representem mais de uma categoria, quaisquer outras entidades, agremiações e institutos que possam contribuir para a consecução dos objetivos sociais da

ADI 7693 / DF

ABTV, e as pessoas físicas que demonstrem interesse no desenvolvimento da segurança privada". Assim, afirmam que a ausência de homogeneidade na composição impede sua caracterização como representativa de uma classe profissional ou econômica (eDOC 58).

Sobre a questão da legitimidade ativa de entidade de classe para propositura de ação direta, tive oportunidade de registrar em sede doutrinária:

“Merece especial menção a controvérsia sobre a legitimação das confederações sindicais e das entidades de classe de âmbito nacional, tendo em vista os problemas suscitados na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O direito de propositura das confederações sindicais e das organizações de classe de âmbito nacional prepara significativas dificuldades práticas.

A existência de diferentes organizações destinadas à representação de determinadas profissões ou atividades e a não existência de disciplina legal sobre o assunto tornam indispensável que se examine, em cada caso, a legitimação dessas diferentes organizações.

Causam dificuldade, sobretudo, a *definição e a identificação das chamadas entidades de classe*, uma vez que, até então, inexistia critério preciso que as diferenciasse de outras organizações de defesa de diversos interesses. Por isso, está o Tribunal obrigado a verificar especificamente a qualificação dessa confederação sindical ou organização de classe instituída em âmbito nacional.

Nesse sentido, merece especial referência a controvérsia sobre a legitimação das confederações sindicais e das entidades de classe de âmbito nacional, tendo em vista os problemas suscitados, desde então, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Definição de entidade de classe: a noção de *entidade de classe* abarca grupo amplo e diferenciado de associações, que não podem ser distinguidas de maneira simples. Essa questão tem

ADI 7693 / DF

ocupado o Tribunal praticamente desde a promulgação da Constituição de 1988.

Em decisão de 5-4-1989 (ADI 34-MC/DF) tentou o Tribunal definir a noção de *entidade de classe*, ao explicitar que é apenas a associação de pessoas que representa o interesse comum de uma determinada categoria 'intrinsecamente distinta das demais'. Nesse mesmo julgamento, firmou-se a tese de que os grupos formados circunstancialmente como a associação de empregados de uma empresa não poderiam ser classificados como organizações de classe, nos termos do art. 103, IX, da CF.

(...)

A ideia de um *interesse comum essencial de diferentes categorias* fornece base para distinção entre a organização de classe, nos termos do art. 103, IX, da Constituição, e outras associações ou organizações sociais. Dessa forma, deixou assente o Supremo Tribunal Federal que o constituinte decidiu por uma *legitimação limitada*, não permitindo que se convertesse o direito de propositura dessas organizações de classe em autêntica ação popular.

Em outras decisões, o STF deu continuidade ao esforço de desdobrar a definição de *entidade de classe de âmbito nacional*.

Segundo a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal, não configuraria entidade de classe de âmbito nacional, para os efeitos do art. 103, IX, organização formada por associados pertencentes a categorias diversas. Ou, tal como formulado, 'não se configuram como entidades de classe aquelas instituições que são integradas por membros vinculados a extratos sociais, profissionais ou econômicos diversificados, cujos objetivos, individualmente considerados, revelam-se contrastantes'. O permissivo constitucional também não atribui legitimidade ativa às associações que congregam somente parcela ou fração da categoria profissional cujo interesse se busca tutelar no controle abstrato de constitucionalidade. Tampouco se compatibilizam com essa noção as entidades associativas de outros segmentos da

ADI 7693 / DF

sociedade civil, por exemplo a União Nacional dos Estudantes – UNE.

Não se admite, igualmente, a legitimidade de pessoas jurídicas de direito privado, que reúnam, como membros integrantes, associações de natureza civil e organismos de caráter sindical, exatamente em decorrência desse hibridismo, porquanto ‘noção conceitual (de instituições de classe) reclama a participação, nelas, dos próprios indivíduos integrantes de determinada categoria, e não apenas das entidades privadas constituídas para representá -los’.

(...)

Na noção de *entidade de classe* na jurisprudência do Tribunal não se enquadra, igualmente, a associação que reúne, como associados, órgãos públicos, sem personalidade jurídica e categorias diferenciadas de servidores públicos (*v.g.*, Associação Brasileira de Conselhos de Tribunal de Contas dos Municípios ABRACCOM).

Quanto ao caráter nacional da entidade, enfatiza-se que não basta simples declaração formal ou manifestação de intenção constante de seus atos constitutivos. Faz-se mister que, além de uma atuação transregional, tenha a entidade membros em pelo menos um terço das Unidades da Federação, ou seja, em 9 dessas unidades (Estados-membros e Distrito Federal) número que resulta da aplicação analógica da ‘Lei Orgânica dos Partidos Políticos’ (Lei n. 9.096/95, art. 7º, § 1º).

Na ausência de disciplina constitucional ou legal expressa acerca dos critérios definidores do caráter nacional das entidades de classe, o STF optou por fixar idêntico parâmetro ao estabelecido na Lei dos Partidos Políticos no pertinente à legitimidade para a propositura de ADI.” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 1.243-1.246).

ADI 7693 / DF

Penso que o enfrentamento da questão preliminar suscitada envolve a análise do caminho percorrido na construção da jurisprudência desta Suprema Corte a respeito da matéria, para, assim, bem enquadrar o caso em exame.

A primeira menção à heterogeneidade da associação remonta ao julgamento da **ADI 57/DF** (Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, j. 31.10.1991, DJ 13.12.1991), em que se discutia a legitimidade da Confederação das Associações Comerciais para provocar a jurisdição constitucional concentrada. Na ocasião, o Ministro Ilmar Galvão, ao proferir seu voto, registrou que uma *entidade de classe* deveria ser compreendida como *“a congregação de pessoas de uma mesma categoria”*, e não como *“uma coletividade de associados de naturezas díspares”*. Assim, concluiu que *“a heterogeneidade das entidades a elas associadas”* tornava inviável o prosseguimento do feito, diante da ausência de um interesse comum substancial entre os associados.

Talvez o julgamento da **ADI 108-QO/DF** (Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 13.4.1992, DJ 5.6.1992) tenha sido o mais expressivo a respeito do tema. Naquela oportunidade, o Ministro Celso de Mello pontificou que *“não se configuram como entidades de classe aquelas instituições – como a de que ora se trata – que são integradas por membros vinculados a estratos sociais, profissionais ou econômicos diversificados”*, tendo em vista que ostentam objetivos, *“individualmente considerados”*, que se mostram, *“ainda que em tese, contrastantes”*. Desse modo, *“[f]alta a essas entidades (...) a presença de um elemento unificador que, fundado na essencial homogeneidade, comunhão e identidade de valores, institui o necessário fator de conexão, apto a identificar os associados que as compõem como membros efetivamente pertencentes a uma determinada classe ou integrantes de uma categoria homogênea”*.

Foi com base em tais precedentes, sobretudo na **ADI 108-QO/DF**, que a jurisprudência deste Tribunal a respeito da inadmissibilidade de propositura de ações do controle concentrado por entidades heterogêneas

ADI 7693 / DF

foi ganhando forma.

Resulta claro, portanto, que o ponto principal a ser examinado quanto à heterogeneidade da composição da entidade de classe é a presença, ou não, de um interesse específico comum. Vale dizer, a análise perpassa pela verificação de uma dimensão substantiva que oriente e unifique a atuação associativa.

Nesse sentido, na **ADC 76/DF**, a Ministra Rosa Weber, acompanhada por unanimidade, afastou a preliminar de heterogeneidade da associação requerente, tendo acentuado que a orientação jurisprudencial desta Suprema Corte:

“é integrada por precedentes que apontam a heterogeneidade como impedimento para atuação de entidade de classe que seria *prima facie* legitimada para atuar no controle concentrado de constitucionalidade.

Todavia, tal conclusão não prescinde do caráter difuso ou mesmo altruísta do vínculo associativo, sem identificação de um interesse específico de certo grupo, situação em que a heterogeneidade desautoriza a utilização da via por quem a pretende.

Isso se dá pela exata ausência de um interesse comum específico a uma classe ou setor. Assim: *‘Não se considera entidade de classe a associação que, a pretexto de efetuar a defesa de toda a sociedade, patrocina interesses de diversas categorias profissionais e/ou econômicas não homogêneas’* (ADI 4230-AgR/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe 14.9.2011). Ou, ainda, pela congregação de um emaranhado de setores, atividades ou categorias profissionais (ADI 4.660-AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe 08.5.2017), o que tampouco parece ser a hipótese em tela, em que a associação tem como essência a defesa do interesse de categoria ou classe determinada, a saber, a dos produtores de alho nacionais.

O afastamento da legitimidade por ausência de homogeneidade há de se dar, em suma, quando impossível

ADI 7693 / DF

identificar representatividade suficiente daquele que se diz representante do grupo para com esse mesmo grupo, pois não é o interesse desse grupo, em particular, que as pessoas associadas materializam e buscam defender. É dessa forma, então, que o pretense representante não pode atuar como porta voz do grupo interessado na contestação ou defesa da constitucionalidade do ato.” (ADC 76/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 18.12.2021, DJe 28.1.2022).

Assim, atento à compreensão do Supremo Tribunal Federal, não vislumbro, na hipótese, como acolher a preliminar ora examinada. Isso porque, com a devida vênia dos entendimentos em sentido contrário, existe um vínculo de interesse comum e claramente delineado que permeia o grupo de associados, o que justifica a legitimidade ativa para a propositura da ação.

É certo que, na espécie, segundo o estatuto social da ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE VALORES – ABTV, existem 3 (três) categorias de associadas: (i) associada plena; (ii) associada empresa orgânica; e (iii) associada interessada em segurança privada (art. 5º).

Com efeito, para ser associada plena, é preciso atender a alguns requisitos, dentre os quais, *“estar autorizada, pelas autoridades competentes, a exercer a atividade de transporte de valores, de acordo com as exigências da legislação em vigor”* (Art. 6º, “c”). Para ser associada empresa orgânica, é indispensável a observância de alguns critérios, em especial, *“possuir autorização das autoridades competentes, para realizar serviços de transporte de valores a si própria, vedada a prestação de serviços a terceiros”* (art. 7º, “d”). Por fim, para ser associada interessada em segurança privada, é fundamental cumprir algumas condições, tais como, pessoas físicas ou jurídicas que não exercem atividade de transporte de valores e demonstração fundamentada da capacidade de contribuir para o desenvolvimento do setor (art. 10).

Assim, todos os membros, de uma maneira ou de outra, encontram-se vinculados ao objetivo maior de promover a segurança e a eficácia no

ADI 7693 / DF

transporte de valores, o que configura um interesse comum robusto e coeso. Diante dessas considerações, fica evidente o interesse comum da associação, uma vez que há um escopo jurídico e normativo que reforça a atuação conjunta no setor. Assim, não se vislumbra qualquer incompatibilidade entre os associados, sendo plenamente possível reconhecer sua legitimidade ativa *ad causam*, haja vista a existência de liame unificador dos interesses.

Vale ressaltar que, na **ADI 5.422/DF** (Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 6.6.2022, DJe 23.8.2022), o Tribunal assentou a legitimidade ativa do INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA – IBDFAM, mesmo diante do fato de que o único vínculo comum entre os associados era o interesse no direito de família. A mesma *ratio decidendi* deve ser aplicada à espécie, de modo que, em razão da conexão unificadora existente entre os associados, há de se reconhecer a legitimidade da ABTV.

Além de tudo quanto exposto, o exame do rol de associados da requerente permite assentar que ela é composta, atualmente, por empresas que atuam especificamente no setor de transporte de valores, de modo que nem sequer é possível visualizar efetivo conflito interno de interesses entre seus membros.

Assim, mais uma vez, saliento que há de ser rejeitada a preliminar arguida.

De outro lado, a análise dos documentos juntados aos autos permite constatar o caráter transregional da ora requerente caracterizada pela efetiva presença e atuação de associados em todas as unidades da federação, motivo pelo qual o requisito da abrangência nacional está devidamente cumprido.

Quanto ao requisito da pertinência temática, este resta demonstrado pela natureza da requerente. Cuida-se de entidade civil, de âmbito nacional, sem fins lucrativos, aliada à finalidade de atuar, no âmbito judicial, em questões “*que digam respeito a aspectos relacionados à atividade de transporte de valores em geral e que afetem todo o segmento de transporte de valores*” (art. 3º, I, do estatuto, eDOC 22), tal como sucede na hipótese em

ADI 7693 / DF

que a requerente pretende ver examinada a constitucionalidade de normas que impactam diretamente em seu setor.

Nesses termos, **rejeito a preliminar suscitada** e, portanto, considerada a legitimidade ativa *ad causam*, a adequação da via eleita e o preenchimento dos demais pressupostos de admissibilidade, **conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade.**

2) Possibilidade de utilização, no caso, de técnicas decisórias intermediárias

O que se coloca em discussão, na presente ação direta de inconstitucionalidade, é a forma pela qual devem ser cumpridos os percentuais mínimos de contratação de jovens aprendizes e de pessoas com deficiência em empresas privadas, seja levando em consideração o total de empregados, seja tendo em conta apenas os funcionários que não exercem atividades que expõem a vida a premente risco.

Na hipótese em específico das normas questionadas, diante dos excessos praticados pela Administração Pública Federal, pelo Ministério Público do Trabalho e pela Justiça do Trabalho, impõe-se examinar a questão com o objetivo de imunizar o texto normativo contra leituras eivadas de desproporcionalidade e, portanto, desviantes da Constituição Federal.

Para tanto, afigura-se adequada solução que, preservando ao máximo as normas emanadas dos Poderes Legislativo e Executivo e o espaço de livre conformação a eles inerente, empreenda interpretação do art. 93 da Lei 8.213/1991 e do art. 429 da CLT que os coloque em conformidade com a Constituição Federal.

Nessa senda, cumpre que indaguemos, antes de mais nada, se a interpretação conforme à Constituição ou se a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto tem lugar para o caso em apreço. A resposta para tanto passa pela devida contextualização das fórmulas decisórias intermediárias.

ADI 7693 / DF

A expansão de tarefas e papéis atribuídos ao poder público, mormente após a segunda metade do século XX, importou em novo modelo de organização política, o *Estado Social*, cuja realização dependia de um incremento (tanto no campo temático quanto no grau de intensidade) das atividades legislativa e administrativa (FORSTHOFF, Ernst. Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates. In: *Rechtsstaat im Wandel: Verfassungsrechtliche Abhandlungen, 1950-1964*. Stuttgart: W. Kohlhammer, 1964, p. 38; ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*. Frankfurt: Suhrkamp, 1986, p. 395 e ss.).

Ao Estado foram imputados deveres até então inéditos, e de seu descumprimento originaram-se expedientes inconstitucionais também singulares, com os quais a jurisdição constitucional teve que aprender a lidar, tal como a chamada omissão parcial. Nela, como leciona Hartmut Maurer, a inconstitucionalidade se materializa em uma disciplina normativa diferenciada (*Unterschiedlichkeit der Regelung*), que vulnera o princípio da isonomia. (MAURER, Hartmut. Zur Verfassungswidrigerklärung von Gesetzen. In: *Im Dienst an Recht und Staat: Festschrift für Werner Weber*. Berlin: Dunker und Humblot, 1974, p. 345).

Assim, Jörn Ipsen assinala que a inconstitucionalidade não é imputável a uma regra jurídica isoladamente considerada: o que se tem é a inconstitucionalidade de uma chamada relação normativa (*verfassungswidrige Normrelation*) (IPSEN, Jörn. *Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeit von Norm und Einzelakt*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1980, p. 213 e ss.).

Nesse sentido, o Tribunal Constitucional Alemão, já em 1958, no caso *Teuerungszulage*, lavrou ensinamento jurisprudencial destinado a fazer fortuna no constitucionalismo contemporâneo: em se tratando de omissão parcial, não obstante a inconstitucionalidade da norma, uma consequente declaração de nulidade “*causaria uma situação na qual a ordem constitucional seria respeitada ainda menos*” (BVerfG 8, 1, Primeiro Senado, em 11 de junho de 1958).

ADI 7693 / DF

O tratamento dogmático e jurisprudencial da omissão parcial foi apenas o primeiro passo. Desde então, os Tribunais Constitucionais desenvolveram amplo leque de fórmulas decisórias intermediárias, expressão pela qual Gustavo Zagrebelsky e Valeria Marcenò agrupam estilos de decisões e técnicas processuais cujo traço comum está em conferir à jurisdição constitucional possibilidades outras que não o binário “lei constitucional e portanto válida” *versus* “lei inconstitucional e portanto nula”. Técnicas essas funcionalmente orientadas para preservar a utilidade das decisões dos Tribunais Constitucionais naqueles casos em que – pontifica Zagrebelsky – *“a eliminação pura e simples da lei não remediaria a inconstitucionalidade, mas concorreria, paradoxalmente, a produzir resultados de inconstitucionalidade ainda mais grave”* (ZAGREBELSKY, Gustavo e MARCENÒ, Valeria. *Giustizia Costituzionale*. Bolonha: il Mulino, 2012, p. 338).

A interpretação conforme à Constituição insere-se plenamente nesse marco. Filia-se ao gênero das técnicas decisórias intermediárias, porquanto seu uso pressupõe e orienta-se pela função primordial de afastar a produção de resultados inconstitucionais. Para assim fazê-lo, a interpretação conforme à Constituição se vale da diferença entre texto e norma, nisso compreendidas distinções correlatas, como disposição e norma, texto legislativo e programa normativo, dentre outros, pressuposto hermenêutico esse que, de resto, fundamenta técnicas decisórias intermediárias congêneres, como a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução.

É em conformidade com esses pressupostos que a técnica da interpretação conforme (assim como a declaração parcial sem redução de texto) consegue evitar a solução radical de operar o expurgo total ou parcial de texto normativo. Trata-se de solução que observa aquela “exigência de gradualidade” que se espera das intervenções de um Tribunal quando em jogo atos normativos produzidos pelos demais Poderes.

Daí o acerto de Zagrebelsky ao pontificar que *“a inconstitucionalidade*

ADI 7693 / DF

da lei é a falência da interpretação". Sim, porque a adoção de *soluções menos incidentes*, como a interpretação conforme e demais técnicas intermediárias, não é algo desejável apenas por motivos de ordem prática, mas, sim, postura que se espera do julgador por razões de ordem constitucional (ZAGREBELSKY, MARCENÒ. *Ibid.* p. 385 e 401), razões como a cláusula da *separação dos poderes* e demais princípios que a desenvolvem, como o *princípio da conformidade funcional* (MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 49).

Assentadas essas premissas, passo à análise da presente hipótese.

3) Constitucionalidade, prima facie, dos dispositivos questionados: proteção integral aos jovens e igualdade às pessoas com deficiência

Com efeito, o art. 429 da Consolidação das Leis do Trabalho, ao estabelecer o percentual mínimo e máximo de aprendizes em empresas, cujas funções demandem formação profissional, consubstancia um importante mecanismo de inclusão social. Trata-se de política pública que, com amparo nos direitos à educação e ao trabalho, visa a possibilitar a inserção de jovens no mercado de trabalho, propiciando, desde logo, desenvolvimento técnico-profissional.

Nesse sentido, a aprendizagem assume papel central, ao permitir que o jovem tenha acesso a um ambiente de trabalho orientado por normas específicas, de modo que a inclusão de jovens no mercado de trabalho leve em consideração o desenvolvimento de sua cidadania e a promoção de sua autonomia, buscando garantir que o trabalho seja não apenas um meio de sustento, mas também uma oportunidade de formação e inserção social.

Sob essa perspectiva, convém lembrar que o art. 227 da Constituição Federal estabelece deveres positivos ao Estado, como, por exemplo, assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à educação e à profissionalização,

ADI 7693 / DF

dentre outros. Segundo o texto constitucional, tais obrigações recaem sobre a família, o Estado e a sociedade.

Assim, a disciplina normativa constante da CLT a respeito do tema – instituidora de uma política pública relevante – vem nessa tônica de adimplir com o programa constitucionalmente estabelecido, proporcionando uma atuação coordenada entre Estado, família e sociedade (empresas), com a finalidade de, a partir da valorização do trabalho, viabilizar o desenvolvimento educacional, o amadurecimento emocional e a inserção no mercado de trabalho. Ney Maranhão registra que:

“é justamente a confluência desse direito social fundamental à educação que permitiu ao legislador constituinte abrir exceção do labor na condição de aprendiz, a partir dos 14 (quatorze) anos. É que o contrato de aprendizagem, malgrado espécie empregatícia, possui desiderato específico diretamente relacionado ao direito à educação, que prepondera frente ao estrito desejo de auferir salário.” (MARANHÃO, Ney. Comentários ao artigo 7º, XXXIII. In: GOMES CANOTILHO, J. J. [et. al.]. *Comentários à Constituição do Brasil*. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 650).

O contrato de aprendizagem, pois, possui natureza híbrida, na medida em que materializa o vínculo empregatício e impõe ao empregador a manutenção do empregado inscrito em programa de aprendizagem para formação técnico-profissional metódica. Claro, portanto, que o objetivo é formar o jovem para o exercício qualificado da profissão, articulando teoria e prática.

Daí porque não se pode imputar, *genericamente*, inconstitucionalidade ao art. 429 da CLT, mas, como veremos mais adiante, existem **algumas poucas** circunstâncias que evidenciam a necessidade de uma hermenêutica cautelosa, sob pena de atingirmos resultados flagrantemente inconstitucionais.

ADI 7693 / DF

O art. 93 da Lei 8.213/1991, por outro lado, estabelece, em relação às empresas com 100 (cem) ou mais empregados, a obrigação de preencher entre 2% (dois por cento) e 5% (cinco por cento) dos seus cargos com pessoas com deficiência ou beneficiários reabilitados.

Cuida-se, pois, de uma política pública que busca garantir a inclusão dessa parcela da população no mercado de trabalho, numa tentativa de equilibrar as condições de competição no mercado de trabalho, proporcionando oportunidades adequadas para que as pessoas com deficiência possam exercer sua capacidade de trabalho, mesmo que, em algumas situações, seja necessário realizar adaptações razoáveis.

Não se pode desconsiderar que, infelizmente, as pessoas com deficiência enfrentam barreiras físicas, culturais e psicológicas, que muitas vezes dificultam seu acesso a oportunidades de emprego. Essas barreiras, que vão desde a falta de acessibilidade até o puro preconceito social, demonstram a legitimidade da implementação de medidas tendentes a promover uma inclusão real, como as cotas.

Desse modo, o objetivo das cotas é equalizar as condições para que as pessoas com deficiência tenham chances adequadas de acesso ao mercado de trabalho.

Aliás, hoje, em razão da internalização da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência sob o rito previsto no § 3º do art. 5º da Constituição Federal, existe um dever constitucional de criação de políticas públicas voltadas à inserção de pessoas com deficiência em empresas privadas. Tal obrigação exsurge, de forma nítida, do art. 27 de referida convenção:

“Artigo 27 – Trabalho e emprego

1. Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência ao trabalho, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas. **Esse direito abrange o direito à oportunidade de se manter com um trabalho de sua livre escolha ou aceitação no mercado laboral, em ambiente de trabalho que**

ADI 7693 / DF

seja aberto, inclusivo e acessível a pessoas com deficiência. Os Estados Partes salvaguardarão e promoverão a realização do direito ao trabalho, inclusive daqueles que tiverem adquirido uma deficiência no emprego, adotando medidas apropriadas, incluídas na legislação, com o fim de, entre outros:

a) Proibir a discriminação baseada na deficiência com respeito a todas as questões relacionadas com as formas de emprego, inclusive condições de recrutamento, contratação e admissão, permanência no emprego, ascensão profissional e condições seguras e salubres de trabalho;

b) Proteger os direitos das pessoas com deficiência, em condições de igualdade com as demais pessoas, às condições justas e favoráveis de trabalho, incluindo iguais oportunidades e igual remuneração por trabalho de igual valor, condições seguras e salubres de trabalho, além de reparação de injustiças e proteção contra o assédio no trabalho;

c) Assegurar que as pessoas com deficiência possam exercer seus direitos trabalhistas e sindicais, em condições de igualdade com as demais pessoas;

d) Possibilitar às pessoas com deficiência o acesso efetivo a programas de orientação técnica e profissional e a serviços de colocação no trabalho e de treinamento profissional e continuado;

e) **Promover oportunidades de emprego e ascensão profissional para pessoas com deficiência no mercado de trabalho, bem como assistência na procura, obtenção e manutenção do emprego e no retorno ao emprego;**

f) Promover oportunidades de trabalho autônomo, empreendedorismo, desenvolvimento de cooperativas e estabelecimento de negócio próprio;

g) Empregar pessoas com deficiência no setor público;

h) **Promover o emprego de pessoas com deficiência no setor privado, mediante políticas e medidas apropriadas, que poderão incluir programas de ação afirmativa, incentivos e outras medidas;**

ADI 7693 / DF

i) **Assegurar que adaptações razoáveis sejam feitas para pessoas com deficiência no local de trabalho;**

j) Promover a aquisição de experiência de trabalho por pessoas com deficiência no mercado aberto de trabalho;

k) Promover reabilitação profissional, manutenção do emprego e programas de retorno ao trabalho para pessoas com deficiência.

2. Os Estados Partes assegurarão que as pessoas com deficiência não serão mantidas em escravidão ou servidão e que serão protegidas, em igualdade de condições com as demais pessoas, contra o trabalho forçado ou compulsório.”

Embora seus fundamentos subjacentes sejam ligeiramente distintos das cotas instituídas em relação aos negros, entendo, assim como sucedeu na **ADC 41/DF** (Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 8.6.2017, DJe 17.8.2017), que o art. 93 da Lei 8.213/1991, ao estabelecer um percentual mínimo de contratação de pessoas com deficiência, o fez de maneira legítima, com esteio na necessidade de equalizar as condições para que tais cidadãos tenham chances adequadas de acesso ao mercado de trabalho, o que se coaduna com o princípio da isonomia e, sobretudo, adimple com deveres impostos pela Constituição Federal. A jurisprudência desta Corte, inclusive, placita a normas que instituem políticas públicas em prol de pessoas com deficiência (**ADI 2.649/DF**, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, 8.5.2008, DJe 17.10.2008, *v.g.*).

Nesses termos, é imperioso o reconhecimento, *prima facie*, do art. 93 da Lei 8.213/1991 e do art. 429 da CLT. Nada obstante, como passo a demonstrar, existem **algumas situações específicas** nas quais a sua aplicação irrestrita e irrefletida pode gerar resultados inconstitucionais.

4) *Utilização do total de empregados para cálculo das cotas previstas no art. 93 da Lei 8.213/1991 e no art. 429 da CLT no setor de transporte de valores: inconstitucionalidade*

ADI 7693 / DF

É preciso que relembremos um aspecto dotado de enorme complexidade sob o ponto de vista de teoria constitucional: a permanente tensão que gira em torno da *generalidade* e da *isonomia*.

Se, *de um lado*, a generalidade exige o estabelecimento de normas gerais e abstratas, que, em busca de estabilidade, previsibilidade e impessoalidade, se aplicam a todos de maneira uniforme, sem privilégios ou discriminações – portanto, está pautada na universalização das regras e, por isso mesmo, consubstancia uma das faces mais relevantes da igualdade formal –, *de outro lado*, a isonomia demanda, em algumas ocasiões, o tratamento distinto de situações desiguais, na exata medida de suas diferenças, de modo que, sob a perspectiva material, a igualdade vai além da simples uniformidade normativa.

Com efeito, Robert Alexy, ao discorrer sobre o direito geral à igualdade, ressalta que a formulação da igualdade deve ser compreendida como um princípio que demanda, *prima facie*, um tratamento igual e, ao mesmo tempo, admite um tratamento desigual se houver justificativa suficiente. Na sequência, o ilustre professor pontua que existem situações que *obrigam* um tratamento eminentemente desigual, o que acaba por gerar uma certa colisão no âmbito do próprio princípio da igualdade (ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 411).

Para explicitar o ponto, Alexy recorre ao caso da assistência judiciária gratuita. Uma norma que não prevê a assistência judiciária gratuita em hipótese alguma trata tanto daqueles que têm condições financeiras quanto daqueles que não as possuem de forma igual, tendo em vista que o benefício é recusado a ambos os públicos. Cuida-se da *igualdade formal* (no livro, o termo utilizado é “*igualdade jurídica*”). Por outro lado, uma análise vinculada às consequências possibilita visualizar que a norma incide de modo distinto sobre os grupos, pois, embora não impeça que os não necessitados ingressem em juízo, obsta a que os necessitados tenham acesso ao Poder Judiciário (*igualdade material*, ou, nos termos utilizados pelo autor, “*igualdade fática*”). Assim, o tratamento igual

ADI 7693 / DF

dado pela norma gerou resultados faticamente desiguais (*Id.*, p. 416).

Daí porque o professor tedesco assinala que existe um certo paradoxo da igualdade, pois “*aquilo que segundo um princípio é um tratamento igual é segundo o outro um tratamento desigual, e vice-versa*” (*Id.*, p. 417).

Dentro desse contexto de tensão entre generalidade e isonomia, é possível asseverar que nem sempre a generalidade atende suficientemente à isonomia. Quanto ao ponto, Jorge Reis Novais discorre com absoluta precisão:

“a partir do momento em que a igualdade é, hoje, entendida também como igualdade material traduzida na exigência de *tratamento igual daquilo que é igual e tratamento desigual daquilo que é desigual*, fica claro que a generalidade nem é condição suficiente nem necessária da igualdade. **Uma lei geral pode ser tão profundamente inigualitária** – desde que trate **indiferenciadamente situações e pessoas cuja extrema desigualdade fáctica exigiria as correspondentes diferenciações de tratamento** – **quanto uma lei individual e concreta pode ser uma verdadeira exigência da igualdade**, desde que a situação e a pessoa em causa sejam tão particulares e especiais que exijam um tratamento correspondentemente individualizado. Assim, nem o princípio da igualdade esgota os fins que se procuram garantir com a proibição do art. 18º, nº 3 – já que, na racionalidade que justifica a generalidade da lei restritiva, às exigências de igualdade acrescem, ainda, razões de Estado de Direito e de separação de poderes – **nem, em contrapartida, as vantagens asseguradas pela generalidade e abstracção da lei satisfazem integralmente os requisitos de uma igualdade materialmente concebida.**” (NOVAIS, Jorge Reis. *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*. 3. ed. Lisboa: AAFDL Editora, 2021. p. 799).

ADI 7693 / DF

Parece evidente que o conflito entre a pretensão de generalidade e a igualdade material surge quando as normas gerais, que têm como objetivo tratar todos de forma igual, não levam em consideração as circunstâncias de desigualdade presentes na sociedade. A tarefa de concretização do ordenamento jurídico, nessas situações, é encontrar o devido equilíbrio entre garantir a generalidade normativa e, em certas ocasiões, legitimar mitigações que promovam a igualdade material.

Em outros termos, é possível acentuar que, em algumas situações particulares, o estabelecimento de normas de caráter geral, ao desconsiderar completamente as especificidades do seu âmbito de incidência, além de mostrar-se insuficiente e ineficaz para a adequada regulação das complexidades sociais, pode caracterizar transgressão à isonomia justamente por tratar de forma homogênea situações que merecem disciplinas distintas.

Com efeito, a tensão entre esses dois princípios não pode ser resolvida mediante a escolha entre um ou outro – mesmo porque ambos não se anulam mutuamente –, mas, sim, por meio de um equilíbrio dinâmico, harmonizando a generalidade com as particularidades das situações, viabilizando, assim, atingir verdadeira isonomia. Vale dizer, essa fricção permanente acarreta o desenvolvimento do ordenamento, em busca de um ponto de equilíbrio, sendo a jurisdição constitucional um fator relevante para o desate dos nós eventualmente encontrados por meio do princípio da proporcionalidade.

Sob essa perspectiva, tenho para mim que a mera circunstância de ter sido formulada uma norma de caráter geral e abstrata – aplicável de forma homogênea ao seu âmbito de incidência – não significa, por si só, ausência de mácula à isonomia, na medida em que a edição de tal regra, ao deixar de considerar circunstâncias precisamente distintas entre seus destinatários, pode levar à transgressão à igualdade sob o ponto de vista material.

Tal sucedeu, por exemplo, na **ADI 7.727-MC-Ref/DF** (Rel. Min. Flávio Dino, Tribunal Pleno, j. 25.4.2025, DJe 7.5.2025), oportunidade na

ADI 7693 / DF

qual o Plenário desta Corte analisava dispositivos da Emenda Constitucional 103/2019 – especificamente os arts. 5º, *caput* e § 3º; e 10, § 2º, I – que fixavam, em geral, como requisito para aposentadoria dos policiais civis do Distrito Federal, dos policiais da Câmara dos Deputados, dos policiais do Senado Federal, dos policiais federais, dos policiais rodoviários federais, dos policiais ferroviários federais, bem assim dos agentes penitenciários e socioeducativos que haviam ingressado na respectiva carreira até a data de entrada em vigor de referida emenda, a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para ambos os sexos.

A requerente argumentava, em síntese, que o princípio da isonomia exigia o estabelecimento de critérios distintos para aposentadoria de homens e mulheres, motivo pelo qual sustentava que as normas questionadas, ao estipularem requisitos idênticos para ambos os sexos, teriam incorrido em manifesta inconstitucionalidade.

O Tribunal, a partir do voto do Ministro Flávio Dino, Relator, empreendeu um exame histórico-constitucional do regime jurídico das aposentadorias, destacando que a distinção de requisitos etários por sexo constitui tradição normativa consolidada e encontra respaldo inclusive em outras disposições da própria Emenda Constitucional 103/2019. Assim, em relação às carreiras acima mencionadas, exatamente porque não foram fixados critérios desiguais entre homens e mulheres, o Plenário desta Corte concluiu pela transgressão ao princípio da isonomia.

Vale dizer, o Supremo Tribunal Federal compreendeu que estipular normas gerais e abstratas para situações que, por sua própria natureza, demandam tratamento mais específico ou mesmo diferenciado, pode caracterizar vício de inconstitucionalidade.

Recentemente, em 7 de abril de 2022, um caso submetido ao Primeiro Senado do Tribunal Constitucional Alemão trouxe significativas balizas para exame da questão (BVerfG, 1 BvR 3/18, 1 BvR 717/16, 1 BvR 2257/16, 1 BvR 2824/17). Aportaram à Corte algumas reclamações a respeito da lei que regia o seguro social público. Esta fixava uma

ADI 7693 / DF

contribuição mais baixa aos contribuintes que criam e cuidam de crianças. Nada obstante, tal cláusula era aplicável a todos os pais, independentemente do número de filhos que tinham. Argumentava-se que a lei deveria adotar taxas diferenciadas a depender do número de descendentes.

Na ocasião, o Tribunal Constitucional Alemão ressaltou que “[e]m algumas situações, o direito à igualdade impõe um dever de tratamento diferenciado; contudo, tal exigência não é necessariamente violada pelo simples fato de o legislador optar por não estabelecer certas distinções legislativas, ainda que fossem constitucionalmente admissíveis”. Na realidade, a violação ao direito à igualdade ocorre “quando o legislador deixa de considerar adequadamente diferenças fáticas existentes – pertinentes à matéria objeto da legislação – cujas particularidades possuem tal relevância que demandam, de forma imprescindível, reflexos normativos”. Com essas considerações, após constatar que, na hipótese específica, sucedeu descon sideração relevante, pela legislação, de situações fáticas distintas e que a questão afetava diretamente a liberdade fundamental das famílias, passou ao exame da proporcionalidade do diploma legislativo.

Ao final, o Primeiro Senado do *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) concluiu que a lei em discussão, ao aplicar a mesma taxa de contribuição a todos os pais inscritos no seguro social público, independentemente de quantos filhos eles tenham, deu tratamento igualitário a questões que são inerentemente diferentes, sem qualquer justificativa constitucional plausível, o que se revelava inconstitucional.

Esses julgados, além de evidenciarem a já mencionada tensão entre a generalidade normativa e a igualdade material, demonstram que nem sempre a uniformidade legal respeita a isonomia, de modo que, em determinadas circunstâncias, é justamente o tratamento homogêneo que acarreta indevida desigualdade, pois desconsidera distinções básicas que reclamam reconhecimento jurídico.

Robert Alexy, com notória desenvoltura, registra que a chave metodológica para a adequada conciliação entre igualdade formal e

ADI 7693 / DF

igualdade material reside no princípio da proporcionalidade. Nesse sentido, segundo o autor alemão:

“O passo decisivo na direção do modelo desejável consiste na compreensão do conceito de tratamento, em ambas as normas, no seu sentido relacionado a atos. Com isso, ambas as normas são diretamente válidas apenas para a igualdade jurídica. Consideradas em conjunto, elas expressam uma preferência básica em favor do princípio da igualdade jurídica. O segundo passo consiste em, na aplicação de ambas as normas, levar em consideração o princípio da igualdade fática sob a luz do conceito de razão suficiente. Pode ser tanto uma razão suficiente para a permissibilidade de um tratamento desigual quanto uma razão suficiente para sua obrigatoriedade. No primeiro caso trata-se de uma razão para um não-direito⁷⁵ a um determinado tratamento jurídico igual; no segundo caso, de uma razão para um direito definitivo a um determinado tratamento jurídico desigual, que serve ao fomento de uma igualdade fática. O primeiro caso é familiar. Nele, o princípio da igualdade fática desempenha o papel – freqüentemente sob o nome de ‘princípio do Estado Social’ – de uma razão para a restrição do direito geral à igualdade jurídica. **O segundo caso é mais interessante. Nele, o princípio da igualdade fática desempenha o papel de uma razão para um direito a um determinado tratamento jurídico desigual que, nesse caso específico, está a serviço da promoção de uma igualdade fática. Nele se funda, portanto, um direito subjetivo à criação de alguma igualdade fática.**

Esse é o ponto crítico. Para avaliá-lo corretamente, é imprescindível atentar para o que significa afirmar que a igualdade fática é o objeto de um princípio. Como já foi mencionado anteriormente, princípios não são razões definitivas, mas *prima facie*. Eles podem, em um caso concreto, ceder em favor de princípios contrapostos. **Por isso, o princípio**

da igualdade fática é uma razão suficiente para um direito subjetivo definitivo a um tratamento jurídico desigual, a serviço da criação de uma igualdade fática, somente se prevalecer sobre todos os outros princípios relevantes e colidentes. E é necessário atentar para todo um feixe de princípios colidentes. Sempre relevante é o princípio da igualdade jurídica, pois todo tratamento jurídico desigual para o fomento de uma igualdade fática é uma restrição à realização do princípio da igualdade jurídica. Além disso, são sempre relevantes também outros princípios que têm por objeto a repartição de competências entre o Tribunal Constitucional Federal e o legislador. Por meio da definição de direitos à criação de uma igualdade fática, um tribunal constitucional restringe sensivelmente a liberdade de conformação do legislador, sobretudo porque ele não apenas lhe retira a liberdade de garantir ou de não garantir esse direito, mas também porque a garantia desse tipo de direitos freqüentemente inclui um dever de que o legislador aloque grandes meios financeiros, o que, por sua vez, retira dele a possibilidade de realizar diversas outras medidas. Nesse sentido, o princípio formal da liberdade de conformação do legislador legitimado democraticamente para a configuração social é o segundo concorrente principal do princípio da igualdade fática. A esses dois princípios mencionados, que são sempre relevantes, somam-se diversos outros que podem colidir com a igualdade fática, sobretudo aqueles que estão ligados à liberdade negativa. **Tudo isso deixa claro que a classificação do princípio da igualdade fática como uma possível razão suficiente para a obrigatoriedade de um tratamento jurídico desigual que sirva ao fomento de uma igualdade fática não implica nem que a igualdade jurídica ou a liberdade negativa sejam injustificadamente suplantadas pela igualdade fática, nem que a competência para a configuração da ordem social seja transferida em um grau inadmissível do legislador para o Tribunal Constitucional**

ADI 7693 / DF

Federal. Ao contrário, por meio dela é criado um modelo que permite atribuir também o princípio da igualdade fática ao art. 3º, § 1º, e, com isso, conceber esse dispositivo constitucional como expressão de um conceito amplo de igualdade, sem que com isso já se decida previamente por alguma determinada concepção de igualdade. **A chave teórico-normativa e metodológica para tanto é a teoria dos princípios.**” (ALEXY, *op. cit.*, p. 422-423)

Mais adiante, o autor tedesco adverte que, embora seja admissível, teoricamente, sob a ótica do princípio da proporcionalidade, a prevalência da igualdade material (*“igualdade fática”*), milita em prol da igualdade formal (*“igualdade jurídica”*) uma carga valorativa relevante, de modo que *“uma discriminação com o objetivo de fomentar a criação de uma igualdade fática somente é obrigatória se houver razões suficientes para tanto”* (ALEXY, *Id.*, p. 426).

Assentadas essas premissas teóricas, passo ao exame da hipótese específica submetida à apreciação.

A Lei 14.967, de 9 de setembro de 2024, instituiu o Estatuto da Segurança Privada e da Segurança das Instituições Financeiras. Logo no art. 5º são elencados serviços de segurança privada, dentre os quais está a execução do transporte de numerário, bens ou valores (art. 5º, VII) e a execução de escolta de numerário, bens ou valores (art. 5º, VIII). O § 1º do art. 5º, por sua vez, estabelece quais, dentre os serviços anteriormente descritos nos incisos do *caput*, poderão ser prestados com emprego de armas de fogo, nos quais se incluem as atividades acima mencionadas.

O art. 6º da Lei 14.967/2024 estipula que os serviços de transporte de numerários, bens ou valores, sempre que envolverem o recolhimento em instituições financeiras, devem ser realizados com a utilização de veículos especiais blindados, com a presença de, no mínimo 4 (quatro) vigilantes especialmente habilitados, dos quais 1 (um) exercerá a função de vigilante-motorista.

O art. 13 da Lei 14.967/2024, de outro lado, exige que as empresas

ADI 7693 / DF

contratem profissionais com habilitação específica, sendo certo que, consoante o art. 28 do mesmo diploma normativo, os vigilantes – profissionais habilitados para a execução de serviços de segurança privada, tais como transporte e escolta de numerário, bens ou valores – devem: (i) ser brasileiros natos ou naturalizados; (ii) ter, no mínimo, 21 (vinte e um) anos; (iii) ter sido aprovados em exames de saúde física, mental e psicológica, dentre outros.

O art. 29 do Estatuto da Segurança Privada e da Segurança das Instituições Financeiras autoriza que os vigilantes portem arma de fogo, quando em efetivo serviço (art. 29, III), sendo ônus do empregador arcar com as despesas pertinentes.

Cumprе relembrar que a interpretação conjugada do art. 6º, § 5º, e do art. 28 da Lei 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento) leva à compreensão de que os menores de 25 (vinte e cinco) anos, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas em lei, não podem adquirir, possuir, tampouco portar armas de fogo. Não há exceção normativa para albergar aqueles que exercem atividades de vigilância em empresas de segurança privada e de transporte de valores.

Embora a legislação estabeleça, genericamente, como requisito para o exercício da atividade de vigilante a idade mínima de 21 (vinte e um) anos, em relação especificamente aos vigilantes que atuam no transporte e na escolta de numerário, bens ou valores resulta evidente que a idade mínima é, na verdade, de 25 (vinte e cinco) anos, na medida em que não se mostra concebível que tais agentes possam exercer, em plenitude, suas funções sem o porte de armas de fogo. É que as funções inerentes ao cargo demandam o uso de armamento em caráter ostensivo, tendo em vista o alto risco da atividade.

Nesse sentido, existem inúmeros fatores que evidenciam a impossibilidade de jovens aprendizes atuarem na atividade-fim de empresas de transporte e escolta de valores.

Em *primeiro lugar*, em relação aos jovens aprendizes menores de 18 (dezoito) anos a própria Constituição Federal veda o trabalho em

ADI 7693 / DF

ambientes perigosos, o que, obviamente, é o caso do transporte e escolta de valores, nos termos do art. 193 da CLT.

Em *segundo lugar*, no tocante aos jovens aprendizes maiores de 18 (dezoito) anos e menores de 21 (vinte e um) anos não é possível sequer iniciar o curso de formação para exercer a atividade de vigilante, dado que a idade mínima para tanto é de 21 (vinte e um) anos (Portaria 18.045-DG/PF, de 17 de abril de 2023, art. 150, II).

Em *terceiro lugar*, o contrato de aprendizagem, nos termos do art. 428 da CLT, é destinado a jovens maiores de 14 (catorze) e menores de 24 (vinte e quatro) anos. A mera observância do intervalo temporal no qual pode ser celebrado contrato de aprendizagem permite visualizar a sua incompatibilidade com a atividade de vigilância em empresas de transporte e escolta de valores, uma vez que tais serviços demandam o porte de armas de fogo, que, como visto, somente é permitido aos maiores de 25 (vinte e cinco) anos.

Em *quarto lugar*, existe uma incompatibilidade teleológica. Segundo o art. 429 da CLT, as empresas são obrigadas a contratar aprendizes para suas atividades que demandem formação profissional. No entanto, tal encargo está condicionado à compatibilidade entre a atividade-fim e a possibilidade pedagógica de formação segura e adequada do jovem. No caso das empresas de escolta armada e transporte de valores, a atividade-fim não comporta desdobramento formativo adequado ao público aprendiz, uma vez que sua natureza exige habilidades, competências e maturidade que ultrapassam os limites de desenvolvimento físico e psicológico esperados de jovens em formação.

Em *quinto lugar*, há uma manifesta discrepância normativa e operacional entre o regime jurídico da aprendizagem e os requisitos técnicos, legais e profissionais exigidos para o exercício da atividade-fim em empresas de transporte e escolta de valores, desde a carga horária até a necessidade de realização de testes de aptidão física e psicológica, tornando impraticável, sob qualquer perspectiva jurídica, a atuação do aprendiz nessas funções.

ADI 7693 / DF

Da mesma forma, é possível vislumbrar uma série de fatores que evidenciam a inviabilidade de pessoas com deficiência atuarem na atividade-fim de empresas de transporte e escolta de valores.

Com efeito, a atividade-fim desenvolvida por empresas de transporte e escolta de valores envolve um conjunto de exigências práticas e operacionais que, por sua própria natureza, se mostram objetivamente incompatíveis com o pleno exercício por pessoas com deficiência. Isso porque cuida-se de função de alto risco, exercida em ambientes externos, sob imprevisibilidade constante e com exacerbado grau de exposição a situações de violência, o que impõe, como exigência cotidiana, a capacidade de reagir com rapidez, precisão e pleno domínio físico e sensorial.

No curso da execução cotidiana das tarefas inerentes às funções, os profissionais atuam armados, em equipe, exigindo movimentação coordenada, resposta imediata a estímulos múltiplos e constante vigilância do ambiente. O enfrentamento de situações críticas de adversidade, como tentativas de assalto, emboscadas e necessidade de fuga ou contenção, requer a aptidão do agente para correr, proteger-se, operar equipamentos de segurança, manejar armamento letal e tomar decisões em frações de segundo, o que exige resistência física, agilidade, equilíbrio postural e comunicação eficaz, tanto verbal quanto gestual.

Assim, fica claro que a função exige mobilidade plena e desimpedida, capacidade de reação imediata e de monitorar múltiplos estímulos visuais e auditivos simultaneamente, inclusive em ambientes ruidosos e imprevisíveis, corrida sob estresse, abertura rápida de portas blindadas, mudança de posição tática, entre outras ações que exigem plena aptidão física e sensorial.

Ademais, os profissionais que atuam na atividade-fim de referidas empresas utilizam coletes balísticos, rádios comunicadores, armas de fogo e munições, o que requer uma carga física adicional ao vigilante. Além disso, não é incomum que o transporte e escolta se deem em áreas com obstáculos ao deslocamento com rapidez, de modo que há a

ADI 7693 / DF

necessidade de acesso a locais com baixa acessibilidade.

É certo que esta Suprema Corte já consignou, no julgamento da **ADI 6.476/DF** (Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 8.9.2021, DJe 16.9.2021), na linha do que preceitua a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, o direito a adaptações razoáveis. No entanto, como acima exposto, em relação a algumas atividades, dada a sua característica intrínseca, não se mostra possível a realização de adequação proporcional e razoável.

Com base nas circunstâncias acima apresentadas, no sentido da **inviabilidade de jovens aprendizes e pessoas com deficiência exercerem atividades de alto risco envolvendo a utilização de armas de fogo**, cabe examinar os impactos da utilização do total de empregados para efeito de cálculo da reserva de vagas estipulada pelo art. 93 da Lei 8.213/1991 e pelo art. 429 da CLT nesse setor.

De início, anoto que a generalidade normativa que se observa nos dispositivos ora em exame, apesar de adequada à enorme maioria das atividades econômicas, gera efeitos distorcidos quando aplicada de maneira literal a segmentos tais como o acima mencionado.

No setor de transporte e escolta de valores, a maior parte da força de trabalho está vinculada diretamente à atividade-fim, que, como já demonstrado envolve o exercício de funções com requisitos específicos e rígidos. Assim, adotar o total de empregados de tais empresas como base de cálculo para as cotas de jovem aprendiz e de pessoa com deficiência gera uma distorção estrutural no cumprimento das determinações legalmente impostas, na medida em que, conquanto obrigadas a preencher determinado percentual de seus quadros com aprendizes e pessoas com deficiência, as empresas não dispõem, em sua estrutura real, de funções compatíveis em número suficiente para cumprir tais metas.

Desse modo, ao considerar o total de empregados – o que inclui, obviamente, os cargos impassíveis de serem preenchidos por aprendizes e pessoas com deficiência – como base para o cálculo das cotas, as empresas são obrigadas a contratar um número de aprendizes e pessoas

ADI 7693 / DF

com deficiência que não podem ser alocados em postos condizentes com suas condições.

Disso resulta que, em determinados cenários, ou as empresas são obrigadas a preencher a totalidade de suas vagas administrativas com jovens aprendizes e/ou pessoas com deficiência ou as empresas são obrigadas a criar vagas sem qualquer necessidade operacional, apenas e tão somente para cumprimento formal da legislação.

Tenho para mim como evidente que, em alguns casos, para atender artificialmente à cota, a empresa pode ser compelida a contratar aprendizes ou pessoas com deficiência para funções administrativas genéricas, dissociadas da atividade-fim, apenas para alcançar o percentual legal, o que demonstra que essa realocação forçada de mão de obra não contribui nem para a qualificação efetiva dos jovens aprendizes, nem para a plena inclusão profissional das pessoas com deficiência, que acabam alocadas em posições meramente formais, sem perspectiva de progressão funcional.

A mera possibilidade de que as empresas sejam obrigadas a criar, sem qualquer necessidade efetiva, cargos administrativos em suas respectivas estruturas apenas para efeito de cumprimento das disposições legais, caracteriza uma grave intervenção em domínio no qual a atuação do Estado deve ser restrita e pontual (**ADI 6.445/PA**, Red. p/ acórdão Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 31.5.2021, DJe 17.8.2021, *v.g.*), o que viola a livre iniciativa, especialmente num contexto em que se verifica o não atingimento das finalidades legislativas próprias.

Isso porque a criação de vagas que não correspondem a uma demanda real da empresa, apenas para cumprimento da legislação, caracteriza uma imposição que interfere diretamente na autonomia organizacional de sua estrutura conforme suas necessidades produtivas e estratégicas. Além disso, a medida, ao ser imposta de forma mecânica e sem a devida consideração acerca das especificidades do setor, não tem o condão de alcançar as finalidades que justificariam sua existência, como a inclusão efetiva de pessoas com deficiência ou a qualificação de jovens

ADI 7693 / DF

aprendizes.

Esse tipo de consequência acaba por esvaziar o conceito de inclusão, por fragilizar o potencial de aprendizagem e o desenvolvimento tanto dos aprendizes quanto das pessoas com deficiência. Ou seja, tanto a teleologia das normas quanto os princípios constitucionais da livre iniciativa e da isonomia efetiva são maculados por essa hermenêutica rasa.

Desse modo, a utilização do total de empregados para o cálculo das cotas de pessoas com deficiência e aprendizes no setor de transporte e escolta de valores gera um descompasso entre a norma e a realidade operacional, criando, além disso, verdadeira desigualdade, pois exige da empresa algo que, para determinadas funções, é impossível de ser realizado.

Em outros termos, a interpretação que considera o total de empregados, sem levar em devida consideração a realidade setorial, resulta em uma alocação de mão de obra que, além de não promover verdadeira inclusão, impede a efetiva qualificação e desenvolvimento profissional.

Na presente hipótese, portanto, pelas razões acima expostas, a mim me parece notório que o legislador deixou de considerar, de forma concreta e adequada, diferenças factuais relevantes, que, por isso mesmo, demandam reflexos normativos sobre as empresas que exercem atividade finalística de transporte e escolta de valores, que utilizam, de modo indispensável, armas de fogo. Em outros termos, recorrendo aos conceitos enunciados por Alexy, compreendo que estão presentes, para a situação ora em exame, razões suficientes aptas a obrigar uma normatização setorial distinta da regra geral.

Assim, entendo que a aplicação homogênea, ao setor de transporte e escolta de numerários, bens ou valores, do art. 93 da Lei 8.213/1991 e do art. 429 da CLT não atende ao princípio da proporcionalidade, que exige, para tratamento homogêneo de situações intrinsecamente distintas, que a falta de diferenciação normativa cumpra especificamente um fim legítimo – o que já restou afastado pela constatação de que existem razões

ADI 7693 / DF

suficientes para disciplina particularizada –, bem assim reclama que o desenho legislativo observe a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.

Com efeito, a questão controversa diz respeito justamente à análise acerca da aplicação dos dispositivos questionados a uma hipótese específica, tendo em vista possíveis conflitos com princípios constitucionais.

Trata-se, portanto, de típica análise da proporcionalidade da medida legislativa adotada considerados outros postulados constitucionais igualmente incidentes na situação fática regulada.

Noutros termos, é necessário aferir a compatibilidade da lei aos fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da proporcionalidade (*Verhältnismässigkeitsprinzip*), isto é, de se proceder à censura sobre a adequação (*Geeignetheit*) e a necessidade (*Erforderlichkeit*) do ato legislativo.

O excesso de poder como manifestação de inconstitucionalidade configura afirmação da censura judicial no âmbito da discricionariedade legislativa ou, como assente na doutrina alemã, na esfera de liberdade de conformação do legislador (*gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit*).

A inconstitucionalidade por excesso de poder legislativo introduz delicada questão relativa aos limites funcionais da jurisdição constitucional. Não se trata, propriamente, de sindicar os *motivi interiori della volizione legislativa*.

Também, não se cuida de investigar, exclusivamente, a finalidade da lei, invadindo seara reservada ao Poder Legislativo, tendo em vista que isso envolveria o próprio mérito do ato legislativo.

Na Alemanha, a Corte Constitucional assentou, em uma de suas primeiras decisões (23.10.1951), que sua competência cingia-se à apreciação da legitimidade de uma norma, sendo-lhe defeso cogitar de sua conveniência (*Zweckmässigkeit*).

Todavia, “a questão sobre a liberdade discricionária outorgada ao legislador, bem como sobre os limites dessa liberdade, é uma questão jurídica

ADI 7693 / DF

suscetível de aferição judicial”.

O conceito de discricionariedade no âmbito da legislação traduz, a um só tempo, ideia de liberdade e de limitação. Reconhece-se ao legislador o *poder de conformação* dentro de limites estabelecidos pela Constituição. E, dentro desses limites, diferentes condutas podem ser consideradas legítimas.

Por outro lado, o poder discricionário de legislar contempla, igualmente, o dever de legislar, no sentido de assegurar uma proteção suficiente dos direitos fundamentais (*Untermassverbot*).

A jurisprudência da Corte Constitucional alemã parece aceitar que o fundamento do princípio da proporcionalidade reside tanto no âmbito dos direitos fundamentais quanto no contexto do estado de direito. Todavia, afigura-se inegável que, não raras vezes, a aplicação do princípio da proporcionalidade decorre de uma compreensão ampla e geral da ordem jurídica como um todo.

No que se refere aos elementos do princípio da proporcionalidade no excesso de Poder Legislativo, tive oportunidade de registrar em sede doutrinária:

“A doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso (*Verhältnismässigkeitsprinzip; Übermassverbot*), que se revela mediante contraditoriedade, incongruência e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. No direito constitucional alemão, outorga-se ao princípio da proporcionalidade (*Verhältnismässigkeit*) ou ao princípio da proibição de excesso (*Übermassverbot*) qualidade de norma constitucional não escrita.

A utilização do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso no direito constitucional envolve, como observado, a apreciação da necessidade (*Erforderlichkeit*) e adequação (*Geeignetheit*) da providência legislativa.

Assim, em decisão proferida em março de 1971, o

ADI 7693 / DF

Bundesverfassungsgericht assentou que o princípio do Estado de Direito proíbe leis restritivas inadequadas à consecução de seus fins, acrescentando que *'uma providência legislativa não deve ser já considerada inconstitucional por basear-se em um erro de prognóstico'* – *BverfGE*, 25:1(12)

O Tribunal Constitucional explicitou, posteriormente, que *'os meios utilizados pelo legislador devem ser adequados e necessários à consecução dos fins visados. O meio é adequado se, com a sua utilização, o evento pretendido pode ser alcançado; é necessário se o legislador não dispõe de outro meio eficaz, menos restritivo aos direitos fundamentais'*.

A aferição da constitucionalidade da lei em face do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso contempla os próprios limites do poder de conformação outorgado ao legislador. É o que se constata em decisão do *Bundesverfassungsgericht* na qual, após discutir aspectos relativos à eficácia e adequação de medidas econômicas consagradas em ato legislativo, concluiu-se que o legislador não havia ultrapassado os limites da discricionariedade que lhe fora outorgada.

O Tribunal reconhece que o estabelecimento de objetivos e a definição dos meios adequados pressupõem uma decisão de índole política, econômica, social, ou político-jurídica. Esse juízo inerente à atividade política parece ter determinado uma postura cautelosa do Tribunal no exame relativo à adequação das medidas legislativas. A inconstitucionalidade de uma providência legal por objetiva desconformidade ou inadequação aos fins somente pode ser constatada em casos raros e especiais.

Embora reflita a delicadeza da aplicação desse princípio no juízo de constitucionalidade, tal orientação não parece traduzir uma atitude demissionária quanto ao controle da adequação das medidas legislativas aos fins constitucionalmente perseguidos.

Uma lei será inconstitucional, por infringente ao princípio

ADI 7693 / DF

da proporcionalidade ou da proibição de excesso, diz a Corte Constitucional alemã, *'se se puder constatar, inequivocamente, a existência de outras medidas menos lesivas'*.

No Direito português, o princípio da proporcionalidade em sentido amplo foi erigido à dignidade de princípio constitucional consagrando-se, no art. 18º, 2, do texto magno, que *'a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar -se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos'*.

O princípio da proibição de excesso, tal como concebido pelo legislador português, afirma Canotilho, *'constitui um limite constitucional à liberdade de conformação do legislador'*.

Portanto, a doutrina constitucional mais moderna enfatiza que, em se tratando de imposição de restrições a determinados direitos, deve-se indagar não apenas sobre a admissibilidade constitucional da restrição eventualmente fixada, mas também sobre a compatibilidade das restrições estabelecidas com o *princípio da proporcionalidade*.

Essa orientação, que permitiu converter o princípio da reserva legal (*Gesetzesvorbehalt*) no *princípio da reserva legal proporcional (Vorbehalt des verhältnismässigen Gesetzes)*, pressupõe não só a legitimidade dos meios utilizados e dos fins perseguidos pelo legislador, mas também a *adequação* desses meios para consecução dos objetivos pretendidos (*Geeignetheit*) e a *necessidade* de sua utilização (*Notwendigkeit oder Erforderlichkeit*).

O subprincípio da *adequação (Geeignetheit)* exige que as medidas interventivas adotadas mostrem-se aptas a atingir os objetivos pretendidos. A Corte Constitucional examina se o meio é *'simplesmente inadequado'* (*schlechthin ungeeignet*), *'objetivamente inadequado'* (*objektiv ungeeignet*), *'manifestamente inadequado ou desnecessário'* (*offenbar ungeeignet oder unnötig*), *'fundamentalmente inadequado'* (*grundsätzlich ungeeignet*), ou *'se com sua utilização o resultado pretendido pode ser estimulado'* (*ob mit*

ADI 7693 / DF

seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann).

O subprincípio da *necessidade* (*Notwendigkeit* oder *Erforderlichkeit*) significa que nenhum meio menos gravoso ao indivíduo revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos.

Em outros termos, o meio não será necessário se o objetivo almejado puder ser alcançado com a adoção de medida que se revele a um só tempo adequada e menos onerosa. Ressalte-se que, na prática, adequação e necessidade não têm o mesmo *peso* ou relevância no juízo de ponderação. Assim, apenas o que é *adequado* pode ser *necessário*, mas o que é *necessário* não pode ser *inadequado*.

Pieroth e Schlink ressaltam que a prova da *necessidade* tem maior relevância do que o teste da adequação. Positivo o teste da necessidade, não há de ser negativo o teste da adequação. Por outro lado, se o teste quanto à necessidade revelar-se negativo, o resultado positivo do teste de adequação não mais poderá afetar o resultado definitivo ou final. De qualquer forma, um juízo definitivo sobre a proporcionalidade da medida há de resultar da rigorosa ponderação e do possível equilíbrio entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador (*proporcionalidade em sentido estrito*). É possível que a própria ordem constitucional forneça um indicador sobre os critérios de avaliação ou de ponderação que devem ser adotados. Pieroth e Schlink advertem, porém, que nem sempre a doutrina e a jurisprudência se contentam com essas indicações fornecidas pela Lei Fundamental, incorrendo no risco ou na tentação de substituir a decisão legislativa pela avaliação subjetiva do juiz.

Tendo em vista esses riscos, procura-se solver a questão com base nos outros elementos do princípio da proporcionalidade, enfatizando-se, especialmente, o significado do subprincípio da necessidade. A proporcionalidade em sentido estrito assumiria, assim, o papel de um *controle de sintonia fina* (*Stimmigkeitskontrolle*), indicando a justeza da

ADI 7693 / DF

solução encontrada ou a necessidade de sua revisão.” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, p. 160-162).

Como se vê, o princípio da proporcionalidade estrutura e explicita as etapas de análise da constitucionalidade da norma impugnada, especialmente quando há a alegação de colisão ou restrição irrazoável de direito fundamental.

Sob essa perspectiva, com a devida vênia dos entendimentos em sentido contrário, vislumbro, na aplicação irrestrita do art. 93 da Lei 8.213/1991 e do art. 429 da CLT ao setor de transporte e escolta de valores, considerando como base de cálculo o total de empregados da empresa, violação ao princípio da proporcionalidade.

Como visto, o transporte e a escolta de valores envolvem exigências operacionais e técnicas altamente especializadas, que requerem uma combinação de competências físicas, psicológicas e operacionais. O porte de arma, a capacidade de trabalhar sob alto risco e pressão, além da aptidão para a execução de tarefas que envolvem segurança e vigilância constante, configuram requisitos que parecem tornar os postos de trabalho vinculados às atividades finalísticas incompatíveis com as limitações de trabalhadores com deficiência ou com as necessidades de aprendizagem de jovens.

Desse modo, a indiscriminada aplicação das cotas de inclusão, desconsiderando as especificidades pertinentes ao setor, ignora a incompatibilidade entre as exigências das funções, as exigências legais e as condições de saúde e aptidão dos trabalhadores.

Nesse sentido, malgrado seja possível a adaptação de postos administrativos ou de apoio, as funções operacionais exigem qualificações que não se adaptam razoavelmente às limitações físicas ou cognitivas de pessoas com deficiência, tampouco são passíveis de acomodação à natureza do aprendizado de jovens em processo de

ADI 7693 / DF

inserção profissional.

Daí porque compreendo que a aplicação das cotas, sem uma avaliação contextual do setor, levando em consideração todo o universo de empregados, mostra-se *inadequada*, pois não se revela apta a atingir o objetivo de inclusão social e profissional.

Com efeito, a análise da necessidade, no contexto do princípio da proporcionalidade, envolve avaliar se a medida legislativa adotada não é apenas adequada para alcançar os objetivos almejados, mas também se não existem meios menos gravosos para atingir tais fins.

No caso da aplicação irrestrita do art. 93 da Lei 8.213/1991 e do art. 429 da CLT ao setor de transporte e escolta de valores, utilizando como base de cálculo o total de empregados da empresa, é evidente o impacto desproporcional gerado em relação aos objetivos de inclusão social e profissional almejados pelo legislador, o que, além de denotar a inadequação do meio, evidencia sua excessiva gravosidade.

Isso porque a exigência de que o cálculo das cotas se baseie no total de empregados de cada empresa ignora a discrepância entre as funções que exigem competência técnica e aquelas que são passíveis de adaptação. Assim, ao aplicar uma regra geral a um setor tão especializado, a norma se revela excessivamente gravosa, gerando um descompasso entre as exigências do mercado de trabalho e a realidade das cotas.

Desse modo, exigir o cumprimento das cotas de forma irrestrita, considerando o total de empregados das empresas, não atende ao postulado da necessidade, pois existem outras formas menos gravosas de atender ao objetivo de inclusão, que podem ser alcançadas por meio de políticas públicas mais direcionadas e adaptadas à natureza das funções no setor de transporte e escolta de valores, sem a imposição de cotas para funções em que a inclusão não é viável.

Nesse sentido, a simples implementação de cotas, sem uma adaptação contextualizada às exigências práticas do setor, leva as empresas a criar vagas desnecessárias ou a alocar aprendizes e pessoas

ADI 7693 / DF

com deficiência em funções administrativas ou secundárias, sem qualquer vínculo com a atividade-fim. Esse processo não contribui para a inclusão efetiva, mas apenas para o cumprimento formal da legislação.

Todas essas circunstâncias mostram-se aptas a patentear que a aplicação do art. 93 da Lei 8.213/1991 e do art. 429 da CLT, considerando o total de empregados para o cálculo das cotas, não atende ao subprincípio da *necessidade*, pois configura uma medida excessivamente gravosa, dada a existência de medidas alternativas menos lesivas.

Uma forma menos gravosa de atingir os objetivos de inclusão e qualificação profissional seria, por exemplo, o incentivo à formação de parcerias com instituições de ensino ou entidades especializadas na capacitação de pessoas com deficiência ou aprendizes, de modo a viabilizar o ingresso de tais pessoas em mercados de trabalho adequados e aptos a recebê-las de maneira razoável.

Por fim, no último subprincípio, a proporcionalidade em sentido estrito, cumpre avaliar se o sacrifício imposto pela aplicação irrestrita das cotas, calculadas sobre o total de empregados das empresas de transporte e escolta de valores, encontra justificção no ganho concreto obtido.

O ganho efetivo de inclusão, nesse contexto setorial específico, mostra-se reduzido. Como visto, grande parte dos postos de trabalho é estritamente operacional, exigindo o cumprimento de determinadas regras particulares e aptidões físicas e psicológicas especiais, bem assim a manipulação de armamento em situações de alto risco. A imposição de cotas, quando aplicada a tais funções, não produz uma inclusão real, mas apenas simbólica, uma vez que os postos acabam se restringindo a funções residuais, administrativas ou secundárias, dissociadas da atividade-fim. O impacto inclusivo, portanto, é limitado, quando não ilusório.

Em contrapartida, o ônus imposto às empresas e à coletividade revela-se elevado. A impossibilidade absoluta de jovens aprendizes e pessoas com deficiência exercerem funções nas atividades-fim obriga o preenchimento das cotas em setores administrativos. Muitas vezes, as

ADI 7693 / DF

empresas são obrigadas a criar, de forma artificial, postos de trabalho na área administrativa tão somente para cumprimento formal da exigência legal, o que impacta a gestão eficiente dos negócios, gerando, em consequência, custos econômicos significativos.

Diante dessas considerações, vislumbro que a vantagem decorrente da aplicação irrestrita da lei – uma inclusão apenas formal e de reduzida efetividade – não compensa o sacrifício imposto a valores de peso constitucional elevado. Assim, a medida legislativa, tal como aplicada, viola a proporcionalidade em sentido estrito, pois o custo constitucional que impõe supera em muito os benefícios que produz.

Nesse sentido, é preciso lembrar o julgamento da **ADI 5.760/DF** (Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 13.9.2019, DJe 26.9.2019), ocasião na qual se discutia a constitucionalidade do art. 16-A da Lei 7.573/1986, introduzido pela Lei 13.194/2015, que excluía, para efeito de cálculo da cota a que se refere o art. 93 da Lei 8.213/1991, os trabalhadores marítimos que exerciam atividades embarcadas.

Naquela oportunidade, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade do dispositivo legal em questão, adotando como fundamento o fato de que, ao contrário do apontado pelo legislador, inexistia qualquer impedimento fático ou jurídico para que pessoas com deficiência trabalhassem como marítimos em atividades embarcadas. Assim, o art. 16-A da Lei 7.573/1986, ao excluir os marítimos que exerciam atividades embarcadas do cálculo da reserva de vagas promovida pelo art. 93 da Lei 8.213/1991, violou o princípio da isonomia, na medida em que importou em diferenciação discriminatória, uma vez que ausente elemento de *discrímen* válido. Vale transcrever, sobre a questão, o voto do Ministro Alexandre de Moraes, Relator, dada sua pertinência:

“Se o deficiente pode trabalhar como marítimo embarcado, tais vagas de trabalho devem ser consideradas na base de cálculo da cota de empregos de que trata o art. 93 da Lei 8.213/1991, assim como ocorre em relação aos demais

ADI 7693 / DF

trabalhadores deficientes em geral.” (ADI 5.760/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 13.9.2019, DJe 26.9.2019).

Resulta claro, desse modo, que, havendo impossibilidade factual de exercício de determinadas atividades-fim, se revela legítima a exclusão de referidas atividades da base de cálculo da reserva legal de vagas para pessoas com deficiência, pois, em tais circunstâncias, existem elementos válidos para promoção do *discrímen*.

Vale dizer, a Corte declarou a inconstitucionalidade da exclusão dos marítimos embarcados do cálculo da cota por entender que não havia qualquer obstáculo técnico ou normativo que impedisse o exercício da função por pessoas com deficiência, tendo assentado tão somente a vedação de exclusões genéricas e infundadas, destituídas de justificativas fáticas e jurídicas plausíveis.

A aplicação da *ratio decidendi* formada na ADI 5.760/DF leva à compreensão de que, no que diz respeito às empresas de transporte e escolta de valores, dada a inviabilidade prática e jurídica de exercício das atividades-fim por jovens aprendizes e por pessoas com deficiência, mais do que legítima, mostra-se necessária, como medida apta a adimplir com o princípio da isonomia, a exclusão de tais agentes da base de cálculo das cotas fixadas pelo art. 93 da Lei 8.213/1991 e pelo art. 429 da CLT.

Isso porque, embora legítimos e salutares os dispositivos questionados, aplicá-los indistintamente, sem reconhecer as particularidades extremas da atividade-fim dessas empresas, impõe às empresas obrigações praticamente inexequíveis e viola o princípio da isonomia sob a perspectiva material. É que, tal como anteriormente assinalado, aplicar normas gerais e abstratas (igualdade formal) para situações que demandam disciplina normativa própria, dadas as peculiaridades que lhes são inerentes, resulta, em algumas circunstâncias, tal como a presente, grave transgressão à igualdade material.

Desse modo, tenho para mim, que, na hipótese, a verdadeira

ADI 7693 / DF

observância do texto constitucional exige um ajuste fino proporcional e contextualizado, de modo a excluir da base de cálculo aqueles postos que, por força de lei ou por impossibilidade técnica, não podem ser ocupados por aprendizes ou pessoas com deficiência.

Em conclusão: há de se excluir qualquer interpretação do art. 93 da Lei 8.213/1991 e do art. 429 da CLT que, em relação ao setor de transporte e escolta de numerários, bens e valores, considere o total de funcionários dessas empresas para efeito de cálculo do percentual das cotas estabelecidas nesses dispositivos.

5) Conclusão

Ante o exposto, **conheço** da presente ação direta de inconstitucionalidade e **julgo procedente** o pedido, para **declarar a nulidade parcial**, sem redução de texto, do art. 93 da Lei 8.213/1991 e do art. 429 da CLT, para **excluir qualquer interpretação** que, no setor de transporte e escolta de numerários, bens e valores, considere os empregados que exercem atividades finalísticas para efeito de cálculo do percentual das cotas estabelecidas nesses dispositivos.

É como voto.