

PARECER/CONJUR/MTE/Nº 444 /2011

Processo nº. 46014.000790/2011-36

EMENTA: *Direito Constitucional e do Trabalho. Consulta oriunda da Secretaria de Inspeção do Trabalho – SIT. Visão monocular. Deficiência para fins do preenchimento da cota prevista no art. 93 da Lei nº 8.213, de 1991. Súmula STJ nº 377 e Súmula AGU nº 45.*

I. BREVE RELATÓRIO

01. Trata-se de consulta formulada pela Secretaria de Inspeção do Trabalho desta Pasta, relacionada à possibilidade de considerar a visão monocular como deficiência para fins de cumprimento da cota prevista na Lei nº 8.213, de 1991.

02. Os presentes autos tiveram início através de email encaminhado a esta Consultoria Jurídica (fls. 02/03) informando acerca da entrada em vigor de lei estadual paulista, Lei nº 14.481, de 2011, que classifica a visão monocular como deficiência visual no âmbito daquele Estado. Na oportunidade, fora relatado que a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego em São Paulo – SRTE/SP desconsidera referida legislação estadual, não reconhecendo a visão monocular como deficiência para fins de preenchimento da cota de deficientes pelas empresas privadas.

03. Referido email fora encaminhado eletronicamente à SIT, que se manifestou através de arrazoada constante das fls. 05/09 dos presentes autos.

04. Destacou a SIT, através da citada manifestação, que a tipificação da pessoa como deficiente para fins de inserção no mercado de trabalho é matéria trabalhista, portanto, de competência privativa da União, nos termos do que prevê o art. 22, inc. I, CF. Assevera que, dessa forma, a lei estadual se aplicaria exclusivamente ao funcionalismo público estadual paulista, destacando ainda que o Governador não seria a autoridade competente para obrigar a União.



05. Menciona a SIT, no entanto, que a demanda deve ser analisada levando-se em consideração entendimentos já proferidos pelo STJ e pela AGU sobre o tema, tecendo, em seguida, algumas considerações acerca do assunto.

06. Ao final, questiona a SIT qual a interpretação que deve ser seguida pela inspeção do trabalho sobre a visão monocular e se a SIT teria competência para formular um entendimento considerando o monocular como deficiente para efeitos de cumprimento da cota prevista no art. 93 da Lei nº 8.213, de 1991, sem consultar as pessoas com deficiência.

07. Por fim, solicita a esta Consultoria Jurídica uma interpretação dos fatos a fim de orientar nacionalmente a inspeção do trabalho, tendo em vista que, atualmente, cada regional possui sua própria interpretação, fato que não considera interessante manter.

08. É o breve relatório.

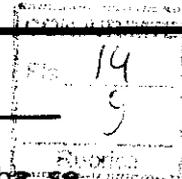
II. DA ANÁLISE DA CONSULTA

09. Preliminarmente, antes de adentrar no mérito da discussão trazida aos autos, cabe registrar que a esta Consultoria Jurídica, como órgão de execução da Advocacia-Geral da União (art. 2º, II, “b” da Lei Complementar nº. 73, de 10 de fevereiro de 1993), cabe as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, nos termos do art. 1º da Lei Complementar nº. 73/93.¹

10. Nesta esteira, determina o Regimento Interno deste Ministério, aprovado pela Portaria nº. 483, de 15 de setembro de 2004, editada com base no Decreto nº. 5.063, de 3 de maio de 2004, que esta Consultoria Jurídica é órgão de assessoramento direto ao Sr. Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, não lhe sendo permitido responder a demandas de terceiros, alheios à estrutura do Ministério. É o que estabelece o seu art. 25, *in verbis*:

Art. 25. É vedada a manifestação da Consultoria Jurídica e das Divisões ou Serviços Jurídicos Regionais sobre consultas de terceiros, alheios à estrutura do Ministério. (grifou-se)

¹ Art. 1º - A Advocacia-Geral da União é a instituição que representa a União judicial e extrajudicialmente.
Parágrafo único. À Advocacia-Geral da União cabem as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, nos termos desta Lei Complementar.



11. Nesse sentido, embora a discussão dos presentes autos tenha se iniciado através de email de terceiro alheio à estrutura desta Pasta (fl. 02/03), a presente manifestação limitar-se-á à análise da consulta formulada pela SIT/MTE (fls. 05/09).

12. Feitas tais considerações iniciais, passa-se à análise da consulta.

a) Da competência para legislar sobre direito do trabalho

13. A Constituição Federal, em seu art. 22, inc. I, define que constitui competência privativa da União legislar sobre direito do trabalho. Nesse sentido, muito embora o art. 23, II, do texto constitucional estabeleça a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência, a definição da visão monocular como deficiência para fins de inserção no mercado de trabalho constitui matéria trabalhista, afeta, portanto, à competência legislativa privativa da União.

14. Registre-se que tal entendimento não exclui a possibilidade de edição de leis estaduais e/ou distrital que venha a definir a visão monocular como deficiência visual. Tal lei, no entanto, terá aplicabilidade e eficácia perante outros ramos e nas definições locais de políticas públicas, mas não na seara trabalhista.

b) Da visão monocular e da sua definição como deficiência – Súmula 337/STJ e Súmula 45/AGU

15. O Decreto nº 3.298², de 1999, considera, em seu art. 4º, inc. III, deficiência visual “*cegueira, na qual a acuidade visual é igual ou menor que 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; a baixa visão, que significa acuidade visual entre 0,3 e 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; os casos nos quais a somatória da medida do campo visual em ambos os olhos for igual ou menor que 60º; ou a ocorrência simultânea de quaisquer das condições anteriores*”³.

² Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências.

³ Redação dada pelo Decreto nº 5.296, de 2004.



15
9

16. Referido dispositivo deve ser interpretado em conjunto com o art. 3º⁴ do mesmo diploma legal, para assegurar proteção não apenas àqueles que têm deficiência permanente (art. 3º, II), ou incapacidade física (art. 3º, III), mas também aos portadores de deficiência caracterizada pela *“perda ou anormalidade de uma estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica que gere incapacidade para o desempenho de atividade dentro do padrão considerado normal para o ser humano”*.

17. De fato, o portador de visão monocular poderá ser qualificado como deficiente, nos termos do art. 3º c/c art. 4º do Decreto nº 3.298, de 1999, tendo em vista encontrar-se em situação que os torna incapaz de desempenhar atividades dentro do padrão considerado normal para o ser humano.

18. O escopo da referida lei é assegurar o acesso de pessoas portadoras de deficiência ao mercado de trabalho, buscando não apenas reduzir as dificuldades materiais decorrentes de sua condição especial, mas, sobretudo, superar a barreira maior que se impõe à sua total inclusão em todos os aspectos da vida social.

19. Nesse ponto, cabe transcrever trecho do voto proferido pelo Desembargador Federal, do TRF/1ª Região, João Batista Moreira, quando do julgamento da Apelação em Mandado de Segurança nº 1998.01.00.061913-2/DF:

O recorrente não tem, totalmente, a visão de um olho, tendo sido excluído da categoria de deficiente porque a visão do outro olho é perfeita.

Há que se estabelecer distinção entre a pessoa plenamente capaz, o deficiente e o inválido. O deficiente é o sub-normal, o meio-termo. É a pessoa que, não sendo totalmente capaz, não é, todavia, inválida, porque ser for inválida nem poderá concorrer a cargo público.

Se assim não for considerado, estará criada uma contradição: exige-se que o deficiente, para ingressar no serviço público, tenha condições mínimas de desempenhar as atribuições do cargo, mas, ao mesmo tempo, equipara-se a deficiência à invalidez.

O objetivo do benefício da reserva de vaga é compensar as barreiras que tem o deficiente para disputar as oportunidades no mercado de trabalho. Não há dúvida de que uma pessoa que enxergue apenas de um olho tem

⁴ Art. 3º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

- I - deficiência – toda perda ou anormalidade de uma estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica que gere incapacidade para o desempenho de atividade, dentro do padrão considerado normal para o ser humano;
- II - deficiência permanente – aquela que ocorreu ou se estabilizou durante um período de tempo suficiente para não permitir recuperação ou ter probabilidade de que se altere, apesar de novos tratamentos; e
- III - incapacidade – uma redução efetiva e acentuada da capacidade de integração social, com necessidade de equipamentos, adaptações, meios ou recursos especiais para que a pessoa portadora de deficiência possa receber ou transmitir informações necessárias ao seu bem-estar pessoal e ao desempenho de função ou atividade a ser exercida.



16
10

dificuldades para estudar, barreiras psicológicas e restrições para o desempenho da maior parte das atividades laborais.

(grifou-se).

20. Eis a ementa do *decisium*:

ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO PARA AGENTE-FISCAL DO TESOURO NACIONAL. CANDIDATO COM VISÃO MONOCULAR. INCLUSÃO NO BENEFÍCIO DE RESERVA DE VAGA. DISTINÇÃO ENTRE DEFICIÊNCIA E INVALIDEZ.

1. Deficiência, para efeito de reserva de vagas em concurso público, é a situação intermediária entre a plena capacidade e a invalidez.

2. A visão monocular cria barreiras físicas e psicológicas na disputa de oportunidades no mercado de trabalho, situação esta que o benefício de reserva de vagas tem por objetivo compensar.

(AMS 1998.01.00.061913-2/DF, Rel. Juiz João Batista Moreira, Quinta Turma, DJ p.161 de 16/11/2001)

(grifou-se).

21. A visão monocular acarreta para o indivíduo severa restrição em sua capacidade sensorial, com a alteração das noções de profundidade e distância, além da vulnerabilidade do lado do olho cego, como anota, com propriedade, a Ministra CÁRMEN LÚCIA, em voto convergente proferido no processo n.º STF-ROMS-26.071-1/DF:

(...)

Entretanto, compete ao Poder Judiciário interpretar as normas vigentes no sentido de dar efetividade ao princípio da isonomia, o que, no caso presente, impõe ser reconhecido como fundamento da decisão a ser tomada, pois a deficiência configura fator de discriminação e de inacessibilidade ou, no mínimo, de ampliação considerável da dificuldade de acesso às oportunidades que são ofertadas para o crescimento individual e profissional dos interessados em comparecerem ao concurso público.

Diversas são as dificuldades para quem tem visão monocular e dentre elas podemos citar a vulnerabilidade do lado do olho cego e a alteração das noções de profundidade e distância.

Quanto a este último aspecto é interessante notar a capacidade do ser humano de se adaptar às adversidades: quem tem visão monocular não está incapacitado para dirigir – a legislação de trânsito autoriza a licença na categoria B –, mesmo com as alterações de profundidade e distância, porque o condutor se adapta a essa nova forma de perceber fisicamente o mundo. Tanto não significa, no entanto, que ele não encontre dificuldade maior do que uma pessoa com visão normal, o que anota, por exemplo, quando dele é exigido ter a mesma percepção de quem tem os dois olhos saudáveis.

Desse modo, convencendo-me de que a visão monocular se caracteriza como deficiência a legitimar a candidatura do Recorrente a vagas destinadas aos portadores de deficiência física, acompanho o Relator em seu voto.

22. Registre-se que os tribunais pátrios, ao analisar casos de portadores de visão monocular, têm reconhecido a deficiência destes e lhes assegurado o direito de concorrerem em concursos públicos na condição de deficientes físicos, *litteris*:



ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. CANDIDATO COM VISÃO MONOCULAR. PORTADOR DE DEFICIÊNCIA. INCLUSÃO NO BENEFÍCIO DE RESERVA DE VAGA.

1. O candidato portador de visão monocular, enquadra-se no conceito de deficiência que o benefício de reserva de vagas tenta compensar. Exegese do art. 3º c.c. art. 4º do Decreto n.º 3.298/99, que dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. Precedentes desta Quinta Turma.

2. Recurso conhecido e provido.

(RMS-22.489/DF, Superior Tribunal de Justiça, Quinta Turma, Rel. Min. Laurita Vaz, DJ – 18/12/2006).

ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. PORTADOR DE VISÃO MONOCULAR. DIREITO A CONCORRER ÀS VAGAS DESTINADAS AOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA FÍSICA. RECURSO ORDINÁRIO PROVIDO.

1. O art. 4º, III, do Decreto 3.298/99, que define as hipóteses de deficiência visual, deve ser interpretado em consonância com o art. 3º do mesmo diploma legal, de modo a não excluir os portadores de visão monocular da disputa às vagas destinadas aos portadores de deficiência física. Precedentes.

2. Recurso ordinário provido.

(RMS 19257/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 10/10/2006, DJ 30/10/2006, p. 333)

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA.

CONCURSO PÚBLICO. VISÃO MONOCULAR. DEFICIENTE VISUAL. EXCLUSÃO DO BENEFÍCIO DA RESERVA DE VAGA. ILEGALIDADE.

1. 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.

2. Precedentes.

3. Agravo regimental improvido.

(AgRg no RMS 20190/DF, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, SEXTA TURMA, julgado em 12/06/2008, DJe 15/09/2008)

MANDADO DE SEGURANÇA - CONCURSO PÚBLICO - CANDIDATO DEFICIENTE - VISÃO MONOCULAR - DIREITO LÍQUIDO E CERTO À RESERVA DE VAGA.

1. O art. 4º, III, do Decreto n.º 3.298/99 considera deficiência visual "cegueira, na qual a acuidade visual é igual ou menor que 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; a baixa visão, que significa acuidade visual entre 0,3 e 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; os casos nos quais a somatória da medida do campo visual em ambos os olhos for igual ou menor que 60º; ou a ocorrência simultânea de quaisquer das condições anteriores".

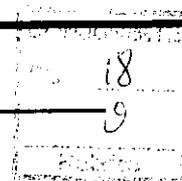
2. Esse dispositivo deve ser interpretado em harmonia com o art. 3º do Decreto n.º 3.298/99, que confere proteção não apenas àqueles que têm deficiência permanente ou incapacidade física, mas também aos portadores de deficiência, situação em que se enquadra o Impetrante.

3. Por essa razão, os portadores de visão monocular são qualificados como deficientes, pois sujeitos a anormalidade em sua visão que os torna incapazes de desempenhar atividade dentro do padrão considerado normal para o ser humano.

4. Assim, impõe-se reconhecer o direito aos portadores de visão monocular de concorrerem em concursos públicos na condição de deficientes físicos. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

Segurança concedida.

(Processo n.º TST-MS-198.742/2008-000-00-00.6, publicado no DJU de 24/4/2009)



23. Acrescente-se ainda que o Superior Tribunal de Justiça, a esse respeito, editou a Súmula nº 377, segundo a qual "*o portador de visão monocular tem direito de concorrer, em concurso público, às vagas reservadas aos deficientes*".

24. Seguindo a orientação fixada pelos Tribunais pátrios, a Advocacia-Geral da União, com o intuito de orientar a atuação dos advogados públicos na atuação judicial e consultiva da Administração Pública Federal, editou a Súmula nº 45, de 14 de setembro de 2009, que assim dispõe:

Súm. 45/AGU: 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.

25. Também o Supremo Tribunal Federal possui julgado reconhecendo a visão monocular como deficiência, *litteris*:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. CANDIDATO PORTADOR DE DEFICIÊNCIA VISUAL. AMBLIOPIA. RESERVA DE VAGA. INCISO VIII DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. § 2º DO ART. 5º DA LEI Nº 8.112/90. LEI Nº 7.853/89. DECRETOS NºS 3.298/99 E 5.296/2004.

1. O candidato com visão monocular padece de deficiência que impede a comparação entre os dois olhos para saber-se qual deles é o "melhor".

2. A visão univalente -- comprometedora das noções de profundidade e distância -- implica limitação superior à deficiência parcial que afete os dois olhos.

3. A reparação ou compensação dos fatores de desigualdade factual com medidas de superioridade jurídica constitui política de ação afirmativa que se inscreve nos quadros da sociedade fraterna que se lê desde o preâmbulo da Constituição de 1988. 4. Recurso ordinário provido.

(RMS-26.071/DF, Supremo Tribunal Federal, 1ª Turma, Rel. Min. Carlos Britto, DJ – 01/02/2008)

26. A título ilustrativo, cabe transcrever trecho do voto proferido pelo Min. Carlos Brito no julgamento do RMS 26.071-1:

9. No tocante ao mérito, começo por dizer que, na forma do §2º do art. 5º da Lei nº 8.112/90, "às pessoas portadoras de deficiência é assegurado o direito de se inscrever em concurso público para provimento de cargo cujas atribuições sejam compatíveis com a deficiência de que são portadoras; para tais pessoas serão reservadas até 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas no concurso". Aqui, é bom realçar que essa disposição cumpre o comando do inciso VIII do art. 37 da Constituição Federal.

10. Em sequência, esclareço que, antes mesmo do advento do Regime Jurídico único, fora promulgada a Lei nº 7.853, de 24.10.89, com o objetivo de estabelecer "normas gerais que asseguram o pleno exercício dos direitos individuais e sociais das pessoas portadoras de deficiência, e sua efetiva integração social" (art. 1º). E foi para regulamentar essa lei que o Presidente da República editou o Decreto nº 3.298, de 20.12.99.



11. Muito bem. De acordo com a redação original do inciso III do art. 4º do mencionado decreto, considera-se portadora de deficiência visual a pessoa com "acuidade visual igual ou menor que 20/200 no melhor olho, após a melhor correção, ou campo visual inferior a 20% (tabela Snellen), ou ocorrência simultânea de ambas as situações".

12. Devo anotar, agora, que o laudo médico de fls. 36, cujo conteúdo foi aceito pelas partes, revela que o impetrante tem acuidade visual de 20/40 no olho direito, sem correção, e 20/20 com correção; ou seja, visão completa com o uso da lente adequada. Já no olho esquerdo a acuidade é insignificante, praticamente nula, na ordem de 20/400, com ou sem correção. Daí a conclusão da perícia no sentido de que o requerente possui visão apenas monocular, isto é, padece de cegueira no olho esquerdo, tecnicamente chamada de ambliopia.

13. Nesse contexto, fica difícil admitir que o recorrente tem um olho melhor do que o outro, como foi dito pela autoridade coatora e admitido pela decisão recorrida.

14. Ora bem, quem tem um olho só, obviamente sofre de grave insuficiência visual. Uma insuficiência igual, na melhor das hipóteses, a 50% (cinquenta por cento) do campo visual de uma pessoa que enxerga pelas duas janelas da alma (como se disse, alhures, dos olhos humanos).

15. Nesse rumo de idéias, nunca é demasiado lembrar que o preâmbulo da Constituição de 1988 erige a igualdade e a justiça, entre outros, "como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos". Sendo certo que reparar ou compensar os fatores de desigualdade factual com medidas de superioridade jurídica é política de ação afirmativa que se inscreve, justamente, nos quadros da sociedade fraterna que a nossa Carta Republicana idealiza a partir das suas disposições preambulares.

16. Muito bem. Neste ponto, deve reconhecer que as razões acima expostas, aliadas à compreensão de que o valor social do trabalho constitui um dos fundamentos da República, já seriam suficientes para o provimento do recurso. Porém, vou avançar um pouco mais, para aduzir que o Decreto nº 5.296/2004 imprimiu nova redação ao mencionado inciso III do art. 4º do Decreto nº 3.298/99. Este dispositivo, hoje, tem a seguinte legenda:

"III - deficiência visual - cegueira, na qual a acuidade visual é igual ou menor que 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; a baixa visão, que significa acuidade visual entre 0,3 e 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; os casos nos quais a somatória da medida do campo visual em ambos os olhos for igual ou menor que 60º; ou a ocorrência simultânea de quaisquer das condições anteriores."

17. Parece-me claro, então, que a situação dos autos se encaixa na penúltima hipótese, ou seja, quando "a somatória da medida do campo visual em ambos os olhos for igual ou menor que 60%". Em palavras outras: se a visão do recorrente é monocular, isto significa que, por melhor que seja o seu olho bom, estará ele aquém da potencialidade máxima dos dois órgãos da visão humana.

18. Por último, observo que o resultado do concurso foi publicado em dezembro de 2003. Ora, a classificação do impetrante no certame, coroando o seu esforço, certamente propiciou-lhe uma expectativa positiva, sedimentada pelo decurso do tempo. Neste cenário, e considerando que o recorrente não está subtraindo vaga destinada a outrem, seria injusto e irrazoável negar-lhe a segurança, sem obséquio a uma interpretação restritiva da norma regulamentar que vigorava à época da realização do concurso.

Com tais fundamentos, dou provimento ao recurso.

27. Registre-se que, ainda que tais julgados tenham sido proferidos na análise de casos relacionados a preenchimento de vagas em concurso público, o mesmo entendimento deve ser aplicado em relação ao preenchimento de vagas nas empresas particulares, eis que a mudança do empregador não afasta a natureza de deficiência do portador de visão monocular.



III. CONCLUSÃO

28. Ante os argumentos exposto, entende-se, com base na Súmula STJ nº 377 e na Súmula AGU nº 45, além dos demais julgados proferidos pelos Tribunais pátrios, que os portadores de visão monocular devem ser considerados deficientes para fins de preenchimento da cota prevista no art. 93 da Lei nº 8.213, de 1991, independentemente da existência de lei estadual nesse sentido.

29. Registre-se que a presente manifestação limita-se à análise da dúvida jurídica suscitada pela área técnica, relacionada à interpretação da legislação que disciplina a matéria. A decisão acerca da submissão do caso à discussão perante o fórum competente constitui matéria de ordem técnica, que refoge à competência desta Consultoria Jurídica.

30. São estas as considerações que se propõe sejam remetidas à SIT/MTE, em resposta à consulta formulada.

À consideração superior.

Brasília, 12 de setembro de 2011.

Juliana Moreira Batista
JULIANA MOREIRA BATISTA
Advogada da União
CONJUR/MTE

De acordo. À apreciação do Senhor Consultor Jurídico.

Brasília, 12 de setembro de 2011.

Marco Aurélio Caixeta
MARCO AURÉLIO CAIXETA
Advogado da União
Coordenador de Legislação Trabalhista – Substituto
CONJUR/MTE

DESPACHO/CONJUR/MTE/Nº 890/2011

Aprovo o PARECER/CONJUR/MTE/Nº 444/2011. Encaminhe-se conforme sugerido.

Brasília, 13 de setembro de 2011.

Jerônimo Jesus dos Santos
JERÔNIMO JESUS DOS SANTOS
Consultor Jurídico/MTE