

DEFICIÊNCIA VISUAL E CONCURSO PÚBLICO EM FACE DA SÚMULA N. 377 DO STJ: NECESSIDADE DE REVISÃO

STARE DECISIS NUMBER 377 OF THE SUPERIOR COURT OF JUSTICE: VISUAL IMPAIRMENT AND QUOTAS FOR DISABLED PEOPLE IN PUBLIC SERVICE IN BRAZIL. THE NEED FOR REVISION

Yehuda Waisberg*
Verena Moura Waisberg**

RESUMO

A Súmula n. 377 do STJ estabeleceu o entendimento de que “O portador de visão monocular tem direito de concorrer, em concurso público, às vagas reservadas aos deficientes.”

Esse entendimento deu origem à promulgação de uma série de leis estaduais estendendo ao portador de visão monocular os benefícios do deficiente físico por cegueira legal.

A nova definição de deficiente visual trazida pela Súmula n. 377 modificou o conceito de cegueira legal, como recomendado pela Organização Mundial da Saúde em 1973. Entre as consequências da Súmula n. 377 estão a perda de eficácia da lei de cotas reservadas a deficientes físicos e a oneração do Estado devido ao aumento do número de pessoas que podem se qualificar aos benefícios fiscais da legislação dirigida a atender deficientes físicos.

Palavras-chave: Súmula n. 377. Visão monocular. Deficiência visual. Cegueira legal.

I INTRODUÇÃO

No presente texto discutiremos a modificação do conceito de deficiente visual decorrente da Súmula n. 377 do STJ.¹ Essa interpretação alterou o conceito médico internacionalmente aceito que define quem é deficiente visual, bem como texto expresso no Decreto n. 3.298/99, que regulamenta a Lei n. 7.853/89 (Integração da Pessoa Portadora de Deficiência).

A modificação do conceito de deficiente visual, ao classificar pessoas com visão normal em um dos olhos como deficientes visuais, deu ensejo à promulgação de diversas leis estaduais e criou confusão frente aos direitos reservados ao deficiente físico.

II DEFICIÊNCIA VISUAL DO PONTO DE VISTA MÉDICO E JURÍDICO

Entende-se por cegueira, segundo critérios bem definidos, tanto a perda total da visão quanto a perda parcial. Oftalmologistas evitam utilizar a palavra cegueira frente a pacientes e suas famílias, exceto nos casos de cegueira total. Na maioria das vezes utilizam-se palavras como deficiência visual leve, moderada ou severa.

Em 1973, a Organização Mundial da Saúde (OMS) publicou o relatório técnico n. 518 sobre Prevenção da Cegueira², no qual propôs a padronização da definição de deficiência visual e cegueira em âmbito mundial, com o objetivo de facilitar a compilação de dados estatísticos internacionais. Sugeriu que todos os Países adotassem a definição proposta, ressaltando que Países que adotassem outras definições deveriam ajustar suas estatísticas à prática internacional.

Cegueira passou a ser definida como deficiência visual severa em ambos os olhos. O Brasil adotou a definição proposta pela OMS em suas leis dirigidas a facilitar a inserção de deficientes visuais na sociedade, além de oferecer outros benefícios sociais, como isenção de impostos e aposentadorias especiais. O termo cegueira legal é usado para indicar o portador de cegueira em ambos os olhos, segundo a definição adotada e é classificado como deficiente físico ou deficiente visual.

Foi necessário definir os parâmetros para inclusão dos portadores de deficiência visual para fins de obtenção dos benefícios previstos na legislação. Portadores de deficiência visual bilateral severa passaram a ser classificados como deficientes visuais, podendo se habilitar aos benefícios da

¹ * Médico Oftalmologista; Professor Adjunto aposentado de Oftalmologia da UFMG; doutor em medicina-oftalmologia pela UFMG

** Graduada do Curso de Direito da UFMG.

Súmula n. 377 - O portador de visão monocular tem direito de concorrer, em concurso público, às vagas reservadas aos deficientes (2009).

² World Health Organization. *Technical Report Series n. 518. The Prevention of Blindness*. Geneva, 1973.

legislação que abrange dezenas de leis, decretos ou normas correlatas e foi compilada em uma publicação da Câmara dos Deputados.³

A Portaria n. 3.128/2008⁴, em seu art. 1º, define quem pode ser classificado como deficiente visual:

Art. 1º

§ 1º Considera-se pessoa com deficiência visual aquela que apresenta baixa visão ou cegueira.

§ 2º Considera-se baixa visão ou visão subnormal, quando o valor da acuidade visual corrigida no melhor olho é menor do que 0,3 e maior ou igual a 0,05 ou seu campo visual é menor do que 20º no melhor olho, com a melhor correção óptica [...] e considera-se cegueira quando estes valores encontram-se abaixo de 0,05 ou o campo visual menor do que 10º. [...]

Ao definir esses parâmetros para definir cegueira legal, "melhor olho" é entendido como aquele que tem melhor função, melhor visão, considerando-se os dois olhos de cada pessoa. Se determinada pessoa perdeu um dos olhos, o olho remanescente é "seu melhor olho"; se perdeu total ou parcialmente a visão de um dos olhos, o olho que se mantém com boa visão é "seu melhor olho"; se os dois olhos apresentam baixa visão, aquele que apresenta visão menos prejudicada é "seu melhor olho".

Utiliza-se o termo cegueira legal para as pessoas portadoras de deficiência visual severa nos termos do § 2º do art. 1º da Portaria n. 3.128/2008: considera-se cegueira quando o valor da acuidade visual corrigida no melhor olho encontra-se abaixo de 0,05 ou o campo visual menor do que 10º. Esse conceito é utilizado em estatísticas oficiais sobre registro de pessoas cegas e também em trabalhos científicos na literatura oftalmológica.

Segundo a definição adotada internacionalmente, apenas pessoas portadoras de cegueira nos dois olhos são consideradas deficientes visuais. A cegueira em apenas um olho, a chamada visão monocular, não se enquadra no conceito internacionalmente aceito de cegueira. Portadores de visão monocular se sentiriam indignados ou vítimas de agressão moral se "classificados" como portadores de deficiência por cegueira legal.

Pessoas que apresentam deficiência visual leve a moderada em ambos os olhos, ou seja, em seu melhor olho, mas que não atingem o nível de perda de visão definido como cegueira, são classificadas como portadores de visão subnormal: considera-se visão subnormal, quando a acuidade visual corrigida no melhor olho é menor do que 0,3 e maior ou igual a 0,05 ou seu campo visual é menor do que 20º no melhor olho, com a melhor correção óptica.

III BENEFÍCIOS AO DEFICIENTE VISUAL SEGUNDO A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Considera-se portadora de deficiência a pessoa que apresenta, em caráter permanente, perda ou anormalidade de sua estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica, que gere incapacidade para o desempenho de atividades dentro do padrão considerado normal para o ser humano. Segundo o inciso III do artigo 4º do Decreto n. 3.298/99, cujas disposições são igualmente reproduzidas na letra c do inciso I do parágrafo primeiro do artigo 5º do Decreto n. 5.296/04, conceitua-se como deficiência visual:

- Cegueira - definida como acuidade visual igual ou menor do que 0,05 no melhor olho, com a melhor correção ótica;
- Baixa visão - definida como acuidade visual entre 0,3 e 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica (incluídas a partir do Decreto 5.296/04)
- Os casos nos quais a somatória da medida do campo visual em ambos os olhos for igual ou menor do que 60º.

Para promover melhor inserção social do deficiente físico, foram promulgadas leis que estabelecem cotas reservadas a deficientes físicos em concursos públicos e na iniciativa privada.

A Lei n. 3.298/99 reserva cota de vagas para deficientes físicos em concursos públicos:

Art. 37. Fica assegurado à pessoa portadora de deficiência o direito de se inscrever em concurso público, em igualdade de condições com os demais candidatos, para provimento de cargo cujas atribuições sejam compatíveis com a deficiência de que é portador.

§ 1º O candidato portador de deficiência, em razão da necessária igualdade de condições, concorrerá a

³ Legislação brasileira sobre pessoas portadoras de deficiência. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. 5. ed., 2009.

⁴ Portaria n. 3.128, de 24 de dezembro de 2008.

todas as vagas, sendo reservado no mínimo o percentual de cinco por cento em face da classificação obtida.

§ 2º Caso a aplicação do percentual de que trata o parágrafo anterior resulte em número fracionado, este deverá ser elevado até o primeiro número inteiro subsequente.

A Lei n. 8.213/1991, no seu artigo 93, determina a obrigatoriedade de contratação de deficientes físicos por empresas com mais de 100 empregados, nos seguintes parâmetros:

Art. 93 - A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados, ou pessoas portadoras de deficiência, na seguinte proporção:

- até 200 funcionários	2%
- de 201 a 500 funcionários	3%
- de 501 a 1000 funcionários	4%
- de 1001 em diante funcionários	5%

Para melhor clareza da norma regulamentar, sob pena de o trabalhador não ser computado para fim de cota, o Ministério do Trabalho esclarece: pessoas com visão monocular, surdez em um ouvido, com deficiência mental leve, ou deficiência física que não implique impossibilidade de execução normal das atividades do corpo não são consideradas hábeis para obtenção dos benefícios da Lei de cotas.⁵

IV COMENTÁRIOS À SUMULA N. 377 DO STJ

A Súmula n. 377 do STJ possui a seguinte redação: “O portador de visão monocular tem direito de concorrer, em concurso público, às vagas reservadas aos deficientes.”

A Súmula fundamentou-se em alguns precedentes, cujo texto, com relatórios e votos, pode ser acessado na *internet*. Posteriormente, a AGU editou a Súmula n. 45:

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.

São dois os argumentos que fundamentam os precedentes que deram origem à Súmula n. 377 do STJ:

Argumento n. 1: a condição de visão monocular impede a comparação dos dois olhos, não sendo possível determinar o melhor olho como está definido na legislação:

Mandado de Segurança n. 20.190-DF: “[...] melhor olho [...] figurando bem lucidamente que os parâmetros do referido Diploma Legal devem ser usados em pessoas que têm visão em dois olhos, o que não é o caso dos Recorrentes [...]” “os recorrentes, por serem cegos em um dos olhos, não possuem um melhor olho”; “Entendo que a visão monocular é motivo suficiente para o enquadramento do recorrente como deficiente, para efeito de reserva de vaga.”

Mandado de Segurança n. 13.311-DF: “o candidato com visão monocular padece de deficiência que impede a comparação entre os dois olhos para saber-se qual deles é o ‘melhor’.”

Argumento n. 2: A visão monocular cria barreiras físicas e psicológicas na disputa de oportunidades no mercado de trabalho:

RMS n. 19.257-DF “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 o objetivo de compensar.” Mandado de Segurança n. 26.105-PE - esta frase passou a ser reproduzida em diversos mandados de segurança que serviram de base à Súmula n. 377.

O argumento n. 1 não se sustenta já que o portador de visão monocular possui um melhor olho: o seu olho único, aquele que possui boa visão, ainda que tenha perdido o outro olho por acidente ou doença. Trata-se de um erro semântico na interpretação do significado do adjetivo *melhor*, que aparece na definição de cegueira legal. Já o argumento n. 2 deve ser tratado de forma individualizada e não por regra geral como definida na Súmula n. 377 do STJ. Em tese, é possível que algumas pessoas com

⁵ Disponível em: <http://www3.mte.gov.br/fisca_trab/inclusao/lei_cotas_2.asp>. Consultado em: 30/4/2015.

visão monocular possam ser enquadrados como deficientes físicos por uma combinação de fatores individuais, como descrito neste argumento.

V EFEITOS SUBSEQUENTES

As Súmulas n. 377 do STJ e n. 45/AGU deram origem à promulgação de leis estaduais para adequação à nova interpretação. A Lei n. 14.481/11 do Estado de São Paulo, assim como a Lei n. 9.697/2013 do Estado do Rio Grande do Norte, determinam em seu artigo 1º: “Fica classificada como deficiência visual a visão monocular.” A Lei n. 21.458/2014 do Estado de Minas Gerais, em seu art. 1º: “O indivíduo afetado pela visão monocular que se enquadre no conceito definido no art. 1º da Lei n. 13.465/2000 fará jus aos direitos e benefícios previstos na Constituição do Estado e na legislação estadual para pessoa com deficiência.”

Não obstante a Súmula n. 377 do STJ diga respeito à matéria relacionada a concurso público, diversas leis estaduais, que variam entre os Estados, oferecem isenção de IPI, ICMS ou IPVA para deficientes físicos incluindo deficientes visuais. A isenção de IPVA, até recentemente, era concedida, em todos os Estados, apenas para deficientes físicos condutores de automóveis adaptados.⁶ Recentemente, alguns Estados estenderam esse direito ao deficiente visual, conforme se observa do artigo 4º da Lei n. 13.199/14, do Estado da Bahia: “Art. 4º - São isentos do pagamento do imposto: [...] VII - os veículos de propriedade de pessoas portadoras de deficiência física, visual.”

Da mesma forma, o Ministério do Trabalho e Emprego, através da sua Consultoria Jurídica, emitiu o PARECER/Conjur/MTE/n. 444/2011⁷ com a seguinte 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 n. 8.213, de 1991. Súmula STJ n. 377 e Súmula AGU n. 45.”

Há que se registrar opiniões divergentes. O Presidente da República vetou, através de mensagem de Veto 570, de 31 de julho de 2008, o Projeto de Lei n. 20, de 2008 (Projeto de Lei n. 7.460/06 na Câmara dos Deputados), que “acrescenta dispositivo à Lei n. 9.853/89, que dispõe sobre pessoas portadoras de deficiência, para caracterizar visão monocular como deficiência visual.”⁸ Também a governadora do Estado do Rio Grande do Norte vetou o projeto da Assembleia Legislativa que propunha considerar a pessoa com visão monocular como deficiente, por considerar o projeto inconstitucional.⁹ Da mesma forma, o Conselho Brasileiro de Oftalmologia em comunicado publicado, em 28/3/2014, apresenta o posicionamento de que “a pessoa com visão monocular não pode ser considerada Deficiente Visual.” No mesmo sentido se manifestou FREITAS em “Visão monocular não é deficiência.” Acrescente-se a posição da Organização Mundial da Saúde, já citada.

Foi criada a Associação Brasileira dos Deficientes com Visão Monocular - ABDVM, para defesa de seus interesses.¹⁰ Na página da *internet* dessa associação estão listadas dezenas de leis, decretos e resoluções que confirmam direitos na categoria de deficientes físicos, dos portadores de visão monocular. São apresentados também modelos de Mandados de Segurança e modelos de Recursos especiais para os interessados.

Segundo a ABDVM, 1% a 2% da população do Brasil enquadram-se no conceito de deficiente físico, por apresentarem visão monocular.

Do ponto de vista econômico, o efeito da Súmula n. 377 do STJ é liberalista. Isso porque a criação da Lei de Cotas baseia-se em uma política pública que visa a garantir empregos àqueles que possivelmente teriam mais dificuldades em consegui-los na livre concorrência. Contudo, ao modificar o conceito de deficiência visual, ampliando-o, a referida súmula amplia também o escopo dessa Lei; ou seja, são reservadas vagas àqueles que, agora também enquadrados como deficientes visuais, inicialmente não precisariam dessas cotas. Em última análise, reduz-se o efeito da criação das cotas. Ademais, um vez que novos cidadãos se enquadram no conceito legal de deficiente físico, aumenta-se a demanda por isenções fiscais concedidas por leis subsequentes ao novo entendimento de deficiente

⁶ Disponível em: <<http://www.vejam.com.br/ipva>>. Elzon de Oliveira.

⁷ Ministério do Trabalho e Emprego. Processo n. 46014.000790/2011-36. Parecer/Conjur/MTE/ n. 444/2011. Em sua conclusão: “Ante os argumentos expostos, entende-se, com base na Súmula STJ n. 377 e na Súmula AGU n. 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 n. 8.213, de 1991, independentemente da existência de lei estadual nesse sentido.”

⁸ FREITAS, Luis Cláudio da Silva Rodrigues. Visão monocular não é deficiência (Opinião de pareceristas). Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010>>.

⁹ Disponível em: <<http://www.ibdd.org.br/noticias/noticias-informe-93%20veto%20no%20RGN.asp>>.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.visaomonocular.org/index.asp>> Consultado em: 1/5/2015.

visual. Dessa forma, a Súmula n. 377 onera o Estado por meio de isenções fiscais, em princípio, indevidas.

O ser humano adapta-se bem à perda da visão de um dos olhos. A visão de profundidade, apesar de prejudicada a pequena distância, é adequada para a maioria das atividades da vida diária, inclusive direção de veículos automotores. A legislação permite que indivíduos com visão monocular obtenham carteira nacional de habilitação categorias A e B. A visão normal em um olho é adequada para locomoção, leitura, estudo, prática de esportes, competição em ambiente de trabalho. De uma maneira geral, a visão monocular não cria barreiras físicas e psicológicas na disputa de oportunidades no mercado de trabalho, contrariamente ao julgado em vários precedentes que serviram de base à Súmula n. 377 do STJ. A perda da capacidade laboral não está presente nos casos da pessoa monocular para a maioria das profissões.

O sentido da palavra deficiência visual é amplo e inespecífico. O conceito abrange qualquer pessoa que apresenta, em caráter permanente, perda ou anormalidade de sua estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica, que gere incapacidade para o desempenho de atividades dentro do padrão considerado normal para o ser humano.¹¹ Inclui pessoas com cegueira ou visão subnormal, mas também indivíduos com visão monocular (CID H54.4), deficiência de visão cromática, diplopia e outras condições. Qualquer condição médica que cause deficiência visual leve ou moderada pode causar dificuldades e mesmo transtornos psicológicos para muitas pessoas acometidas. Apesar disso, apenas os portadores de deficiência visual severa nos dois olhos podem ser enquadrados na definição de cegueira legal ou deficiente visual e usufruir de benefícios sociais previstos para deficientes físicos.

Pessoas com o mesmo grau de deficiência visual podem apresentar graus diversos de interferência na sua capacidade para o desempenho de atividades e no acesso ao trabalho. Em que pese a Lei estabelecer parâmetros rígidos para definição de deficiente visual, o judiciário pode ser chamado a se manifestar em casos específicos e pode decidir que esta ou aquela pessoa se qualifica aos benefícios da legislação para deficientes, inclusive no que se refere a quotas em concursos públicos ou em empresas privadas. Precedentes desse tipo não podem e não devem ser unificados genericamente por orientação sumular.

A leitura de precedentes julgados pelos Tribunais pátrios, resumidos no Parecer n. 444/2011 do TEM, mostra que parte das considerações que serviram de base aos julgamentos que consideraram, nos casos específicos, a condição de portador de visão monocular como portador de deficiência física, para utilização de cotas reservadas à deficiência, teve caráter semântico, mais do que médico ou jurídico. Nesse sentido, apesar de melhor ser definido como “que, por sua qualidade, caráter, valor, importância, é superior ao que lhe é comparado” (Houaiss¹²), precedentes julgados consideraram que a expressão “melhor olho” que consta das definições internacionalmente adotadas de deficiente visual e na legislação brasileira não se aplica a portadores de cegueira em um dos olhos, porque “não possuem um melhor olho, mas sim um único olho em condições deficientes de visão”, conforme julgamento do RS n. 19.291-PA.

A Súmula n. 377 do STJ fundamentada em precedentes de casos de visão monocular levados ao STJ e julgados favoravelmente ao direito dos candidatos de se utilizarem de vagas reservadas a deficientes visuais, na realidade, desencadeou uma modificação da definição de cegueira legal, recomendada pela OMS, o que, aparentemente, não era intenção do STJ. Caso mantida modificação na definição de deficiente físico em decorrência de deficiência visual, incluindo-se portadores de visão monocular como deficientes visuais, o Brasil deve passar a corrigir suas estatísticas relacionadas a deficientes visuais, para fins de comparação com outras estatísticas mundiais, conforme recomendado pela OMS.

VI CONCLUSÃO

A Súmula n. 377 do Superior Tribunal de Justiça teve por consequência modificar o conceito médico e jurídico de deficiente visual e incluir os portadores de visão monocular como deficientes visuais, o que irá dificultar o acesso de outros deficientes físicos aos benefícios da Lei de cotas. Nesse caso, o objeto da referida lei poderia ficar comprometido.

Ao mesmo tempo, abriu espaço para uma infinidade de demandas judiciais relacionadas à nova definição de deficiente visual, abrindo precedentes para que se utilize da referida Súmula

¹¹ Cf. inciso I do art.1º da Convenção n. 159 da Organização Internacional do Trabalho, promulgada pelo Decreto n. 129, de 22/5/1991.

¹² *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Instituto Antônio Houaiss, Editora Objetiva, 2001.

oportunisticamente, a fim de se obter outros benefícios oferecidos pelo Estado a portadores de deficiência, como isenção de impostos e aposentadorias especiais.

Trouxe ainda confusão frente a estatísticas brasileiras relativas a deficientes visuais, pois o Brasil passou a definir cegueira legal de forma distinta ao recomendada pela OMS e adotada em artigos científicos na oftalmologia e em estatísticas públicas de outros países.

ABSTRACT

Stare Decisis number 377 of the Brazilian Superior Court of Justice established that “anyone that has monocular vision has the right to qualify to the quotas for visual disabled people in public service”.

This interpretation of legal blindness promoted the promulgation of several laws in some States of Brazil, extending the benefits of legal blindness to monocular vision people

The new definition of visual disabled people brought by Stare Decisis number 377 changed the established concept of visual blindness, as recommended by World Health Organization in 1973. Among its consequences are the ineffectiveness of the law of quotas for disabled people and a burden on public spending due to the increase of the number of people that may qualify for the tax benefits of the laws intended to disabled people.

Keywords: *Stare Decisis 377. Brazilian Superior Court of Justice. Monocular vision. Visual impairment. Legal blindness.*