

## **PARECER N , DE 2008**

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 382, de 2003, que *dispõe sobre o percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de necessidades especiais e os critérios de sua admissão, nos termos do inciso VIII do art. 37 da Constituição Federal.*

RELATOR: Senador **FLÁVIO ARNS**

### **I – RELATÓRIO**

Chega ao exame desta Comissão, para decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 382, de 2003, de autoria do Senador Rodolpho Tourinho, que busca reservar percentual de cargos e empregos públicos para as pessoas com deficiência, bem como definir os critérios de sua admissão, conforme prescreve a Lei Maior do País.

Composto de sete artigos, o projeto define o público alvo da reserva (as pessoas portadoras de necessidades especiais), além de fixar o âmbito de abrangência da medida (até vinte por cento das vagas em disputa nos concursos públicos federais) e os critérios de arredondamento desse percentual. Dispõe, ainda, sobre a emissão de laudo oficial, anexo ao edital do concurso, definindo os padrões de necessidades especiais que possibilitam o exercício do cargo ou emprego público, e restringe a possibilidade de julgamento de inabilitação da pessoa convocada para posse à hipótese de inobservância desses padrões. De um lado, impõe ao candidato a obrigação de indicar, no ato da inscrição, que lhe será gratuita, tanto a necessidade especial de que é portador quanto a opção de concorrer dentro da reserva de vagas. Do outro, exige do poder público o oferecimento das condições de acessibilidade para a realização de todas as etapas do concurso. Também estabelece alguns parâmetros para a nomeação dos candidatos aprovados e para o aproveitamento das vagas reservadas não ocupadas.

Segundo o autor do projeto, a igualação constitucional deve levar em conta as desigualdades efetivas das pessoas. Por isso, o projeto procura suprir a necessidade de regulamentação da matéria – indicada na própria Carta Magna – assegurando cidadania plena às pessoas com deficiência, mediante a introdução da política de ação afirmativa no regramento de acesso aos cargos públicos.

O projeto já conta com o aval da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), que lhe ofereceu duas emendas ao emitir seu parecer em setembro de 2005. A primeira emenda, apresentada pelo próprio autor, deu nova redação ao art. 1º e suprimiu seus cinco parágrafos, estendendo o âmbito de aplicação da medida proposta a todos os entes federativos. A segunda emenda, proposta pelo relator, retirou do art. 5º a expressão “federal”, de modo a adequá-lo ao *status* de norma nacional.

Por força de requerimento, a proposição também foi submetida ao exame da Comissão de Assuntos Sociais (CAS), que opinou – em março de 2008 – por sua aprovação, com dois reparos: a substituição da terminologia “pessoas portadoras de necessidades especiais” pela expressão “pessoas com deficiência” e a reinserção no art. 1º dos parágrafos constantes do texto original.

Nesta Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, o projeto não foi alvo de emendas até o momento.

## II – ANÁLISE

É inegável a relevância social do PLS nº 382, de 2003, que procura oferecer ao País a legislação prevista na Lei Maior em defesa da inserção das pessoas com deficiência no mercado de trabalho, mediante a reserva de percentual dos cargos e empregos públicos e a definição dos critérios de admissão dessa clientela. Trata-se da defesa do direito ao trabalho de uma população de mais de vinte milhões de brasileiros, tradicionalmente alijada do setor produtivo e assim impedida de garantir o próprio sustento.

E como todos nós sabemos que, na idade adulta, não há verdadeira inclusão social sem trabalho, muitas vezes nem sequer o respeito à dignidade da pessoa, acabamos por concluir que esse projeto tem por objetivo

mais amplo a proteção dos direitos humanos de uma parcela considerável da população brasileira.

A propósito, chama-nos a atenção o patrocínio do projeto às ações afirmativas, medidas que favorecem as minorias juridicamente desiguais por preconceitos culturais arraigados. Esse é, sem dúvida alguma, o instrumento hoje mais poderoso para promover a igualdade material entre as pessoas, por propiciar condições para a superação das barreiras que impedem a rica convivência dos diferentes.

Compete-nos destacar, ainda, a oportunidade da matéria proposta, ainda não contemplada em sua inteireza pelo ordenamento jurídico pátrio, que até o presente ignora a determinação constitucional de reserva de vagas para os empregos da administração pública direta e indireta.

Por tais razões, o projeto torna-se merecedor de nossa adesão e do nosso mais profundo empenho no sentido de aperfeiçoá-lo, de modo a conferir o máximo de eficácia e efetividade às regras que ele pretende instituir.

De início, convém declarar nossa concordância com as emendas propostas pela CCJ, que retiram do projeto possíveis inconstitucionalidades por vício de iniciativa, emprestando-lhe o caráter de norma nacional e ampliando a reserva do percentual de vagas para além do âmbito da União.

Contudo, para garantir o acesso real das pessoas com deficiência aos cargos e empregos públicos, em vez de apenas fixar o percentual máximo de reserva de vagas nos concursos, como proposto no texto original e nas emendas, importa estabelecer um percentual mínimo de reserva em todos os certamos e obrigar cada órgão da administração pública a preencher parte de seus cargos e empregos com a referida clientela. Com tal intuito, propomos fixar um intervalo de reserva válido para todos os concursos (entre cinco e vinte por cento das vagas em disputa), bem como impor aos órgãos da administração pública – de todos os Poderes – a obrigação de preencher pelo menos cinco por cento de seus cargos e empregos com pessoas com deficiência.

Esses parâmetros consideram tanto a necessidade de garantir a reserva legal, apontada pela Constituição e reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), quanto o limite máximo de reserva já fixado no Regime

Jurídico Único e a redação do texto constitucional relativa à administração pública direta e indireta.

Também acatamos plenamente a primeira emenda da CAS, que substitui a terminologia “pessoas portadoras de necessidades especiais” por “pessoas com deficiência”, expressão muito mais precisa e tecnicamente apropriada para designar o público-alvo da reserva que se pretende reger.

De modo geral, concordamos igualmente com a segunda emenda da CAS, que propugna pela reinserção dos parágrafos originais do art. 1º no texto do projeto. Advogamos, entretanto, a necessidade de aperfeiçoar a redação de alguns desses comandos, que devem ser realocados.

Antes de tudo, importa explicitar que a pessoa com deficiência irá concorrer a todas as vagas do concurso, em igualdade de condições com os demais candidatos, devendo ser aproveitada fora das vagas reservadas quando a sua classificação geral assim o permitir. Essas regras evidenciam o fato de que a pessoa com deficiência não pode ser subestimada.

Impõe-se assegurar, ainda, que o processo de nomeação dos candidatos aprovados observe, além dos princípios de classificação e alternância, a regra da proporcionalidade.

Para tanto, torna-se indispensável determinar que a publicação do resultado final do concurso seja feita em duas listas: uma com a classificação geral e a outra com a classificação dos candidatos com deficiência.

De modo oposto, julgamos desnecessário reafirmar em lei – no tocante à nomeação – a observância do prazo de validade do concurso e sua natureza de mera expectativa de direito relativamente ao candidato aprovado no concurso, porque são regras gerais do Direito Administrativo.

De outra parte, reputamos imprescindível aperfeiçoar o conceito de deficiência expresso no *caput* do art. 2º da proposição original, de modo a torná-lo consentâneo com as recentes deliberações do STF, da Câmara dos Deputados, do Senado e da própria CDH. Nesse sentido, urge incluir entre as deficiências legalmente consideradas, para efeito de reserva de vagas no serviço público, a visão monocular e a perda auditiva unilateral total, que deixaram de ter esse reconhecimento por força da edição do Decreto nº 5.296,

de 2 de dezembro de 2004, responsável por imprimir grande insegurança jurídica aos horizontes das pessoas com deficiência. De modo semelhante, impõe-se agregar às categorias de deficiência já previstas no ordenamento jurídico outras há pouco desmembradas, a exemplo dos transtornos globais de desenvolvimento e das condutas típicas. Em suma, parece-nos adequado incorporar à relatoria do PLS nº 382, de 2003, o resultado do estudo que embasou a elaboração das definições de deficiência no projeto de Estatuto por nós relatado perante este mesmo colegiado. Ademais, convém transpor a disciplina da questão para o artigo inaugural do texto normativo, a fim de emprestar-lhe maior clareza, precisão e ordem lógica, conforme preceitua o art. 11 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que trata da elaboração, redação e alteração das leis.

Aliás, cumpre-nos dizer que a busca dessas qualidades essenciais ao texto legal norteia a maioria dos reparos indicados neste relatório, como a exigência de nova redação para os arts. 3º, 4º e 5º do projeto, igualmente sujeitos à necessária reordenação interna. Enquanto o art. 3º deve ser visto frente às modificações sugeridas no campo das definições de deficiência, o art. 4º veicula equívocos na fixação de critérios para o cálculo do percentual de vagas reservadas.

De fato, o dispositivo necessita ser repensado ao definir que não haverá reserva caso o cálculo do percentual resulte em dízima inferior a uma unidade. Existe a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 227.299, de 14/6/2000, que garante eficácia à exigência constitucional de reserva mesmo quando o percentual é menor que um. O projeto também deve ser aprimorado ao prescrever o arredondamento do percentual que resultar em dízima superior a uma unidade em prol das pessoas com deficiência, gerando distorções significativas. No caso de um concurso para seis vagas, por exemplo, essa regra importaria a reserva de duas delas, o que representa um terço do total, bem mais do que o teto nele aventado. O projeto, por fim, necessita ser alterado quando se refere ao cálculo do percentual, em vez de se reportar ao cálculo do número de vagas correspondentes ao percentual de reserva.

Para aprimorar esses aspectos, o texto proposto para o artigo impõe – de um lado – o arredondamento do número de vagas reservadas em benefício das pessoas com deficiência, caso ele seja menor que um ou apresente parte fracionária igual ou superior a meio. Do outro, determina que esse arredondamento não prejudicará a obrigatoriedade da reserva mínima prevista (garantia de, pelo menos, cinco por cento das vagas disponíveis).

Em relação à idéia versada no art. 6º do projeto, reputamos conveniente vincular o direito à gratuidade na inscrição para concurso público à reduzida capacidade econômica da pessoa com deficiência, por imperativo de justiça social. Lembramos, por oportuno, que 82% das pessoas com deficiência nos países em desenvolvimento vivem abaixo da linha de pobreza, de acordo com a Organização das Nações Unidas.

O art. 7º também exige nova redação para afastar o problema jurídico que o caracteriza, posto que o art. 8º da Complementar nº 95, de 1998, só permite vigência imediata para leis de pequena repercussão. Como não é esse o caso, sugerimos a adoção de um prazo de vacância de quarenta e cinco dias a partir da publicação da lei.

Gostaríamos de enfatizar que nenhuma das alterações propostas traz desdouro ao projeto. Pelo contrário, todas elas convergem para o aperfeiçoamento da disciplina nele prevista, reforçando a importância e o alcance da matéria e o senso de oportunidade demonstrado pelo autor da iniciativa, Senador Rodolpho Tourinho.

Contudo, diante da necessidade de agrupar sistemicamente todas essas sugestões com as emendas da CCJ, as da CAS e mais as inovações relatadas a seguir, julgamos recomendável a apresentação de um substitutivo.

Nele, cuidamos de inserir norma para que as vagas reservadas sejam distribuídas por todos os cargos e empregos em disputa, de forma a impedir que elas se concentrem, por exemplo, naqueles de menor hierarquia ou prestígio, reforçando estereótipos e preconceitos.

Buscamos assegurar, também, as condições de acessibilidade necessárias para que a pessoa com deficiência possa participar de todas as etapas do concurso público e possa exercer, sem atropelos, as atribuições do cargo ou emprego para o qual for selecionada. O rol das garantias engloba a inscrição gratuita para as pessoas com deficiência comprovadamente carentes, a adaptação das provas e do curso de formação, a concessão de tempo adicional para a realização das provas e a adaptação do ambiente de trabalho nos prováveis locais de lotação, com a eliminação de barreiras arquitetônicas, de comunicação e de informação e a oferta de equipamentos especiais.

Em contrapartida, propomos que a pessoa com deficiência faça prova de sua condição já no ato de inscrição para o concurso público, mediante a apresentação de laudo médico.

De forma inovadora, sugerimos que a avaliação funcional do servidor e do empregado com deficiência, durante ou após o período do estágio probatório, considere as condições efetivamente oferecidas pelo órgão para o desempenho de suas atribuições.

Procuramos, ainda, criar mecanismos de controle e transparência sobre o processo de seleção e recrutamento para o serviço público de pessoas com deficiência, de modo a reduzir – se não, eliminar – a margem da discricionariedade e do arbítrio. Nesse espírito, propomos a exigência de que o edital do concurso apresente informações claras sobre o número total de vagas em disputa e o da reserva para cada cargo ou emprego público, bem como descreva as respectivas atribuições destes e indique as aptidões específicas imprescindíveis ao seu desempenho. Sugerimos, igualmente, que o órgão público seja auxiliado por equipe multidisciplinar sempre que tenha que decidir sobre questões pertinentes à pessoa com deficiência ocupante de cargo ou emprego público ou candidata a ele. Essa equipe deverá conter, necessariamente, um médico especialista na deficiência e uma pessoa ocupante do cargo ou emprego respectivo. Por último, vedamos a possibilidade de que a pessoa aprovada em concurso público para determinado cargo ou emprego seja impedida de exercê-lo depois de nomeada, sob o argumento de que lhe falta aptidão específica em razão das condições físicas, sensoriais, intelectuais ou psíquicas que o diferenciam.

### **III – VOTO**

Em virtude do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 382, de 2003, na forma do seguinte:

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 382 (SUBSTITUTIVO), DE 2003**

Dispõe sobre a reserva de cargos e empregos públicos para as pessoas com deficiência e define os critérios de sua admissão.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Os órgãos da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios preencherão cinco por cento de seus cargos e empregos, no mínimo, com pessoas com deficiência.

§ 1º Para os fins desta lei, considera-se deficiência toda restrição física, intelectual ou sensorial, de natureza permanente, que limita a capacidade da pessoa de exercer uma ou mais atividades essenciais da vida diária ou atividade remunerada, dificultando sua inserção social.

§ 2º A deficiência de que trata o 1º se enquadra em uma das seguintes categorias:

I – deficiência física:

a) alteração completa ou parcial de um ou mais segmentos do corpo humano que acarreta o comprometimento da função física e que se apresenta sob a forma de paraplegia, paraparesia, monoplegia, monoparesia, tetraplegia, tetraparesia, triplegia, triparesia, hemiplegia, hemiparesia, ostomia, amputação ou ausência de membro, paralisia cerebral, nanismo, membros ou face com deformidade congênita ou adquirida;

b) lesão cerebral traumática que resulta em deficiência funcional total ou parcial ou em deficiência psicomotora;

II - Deficiência Auditiva: a perda bilateral, parcial ou total média de 41 dB (quarenta e um decibéis) ou mais, aferida por audiograma nas frequências de 500HZ, 1.000HZ, 2.000Hz e 3.000Hz; a perda unilateral total.

III - Deficiência Visual: a 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 0,5 e 0,05 no melhor olho e 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; a ocorrência simultânea de qualquer uma das condições anteriores; a visão monocular.

d) ocorrência simultânea de quaisquer das condições anteriores;

IV – surdo-cegueira: perda concomitante da audição e da visão que causa dificuldades severas de comunicação e compreensão das

informações e prejudica as atividades educacionais, vocacionais e de lazer, necessitando de atendimentos específicos, distintos de iniciativas organizadas para pessoas com surdez ou cegueira;

V – deficiência intelectual: funcionamento intelectual significativamente inferior à média, com manifestação no período de desenvolvimento humano e limitações associadas a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas, tais como:

- a) comunicação;
- b) cuidado pessoal;
- c) habilidades sociais;
- d) utilização dos recursos da comunidade;
- e) saúde e segurança;
- f) habilidades acadêmicas;
- g) lazer;
- h) trabalho;

VI – transtornos globais do desenvolvimento: alterações qualitativas das interações sociais recíprocas e modalidades de comunicação somadas a um repertório de interesses e atividades restrito, estereotipado e repetitivo;

VII – condutas típicas: comprometimento psicossocial com características específicas ou combinadas de síndromes e quadros psicológicos, neurológicos ou psiquiátricos que causam atrasos no desenvolvimento e prejuízos no relacionamento social, em grau que requeira atenção e cuidados específicos;

VIII – deficiência múltipla: associação de duas ou mais deficiências com comprometimento do desenvolvimento global e do desempenho funcional.

§ 3º Para efeitos desta lei, considera-se também deficiência a incapacidade conceituada e tipificada pela Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), da Organização Mundial de Saúde.

§ 4º Entende-se como deficiência permanente a que está estabilizada e não responde a novos tratamentos, impedindo a recuperação ou melhoria.

§ 5º As deficiências referidas neste artigo não excluem outras decorrentes de regulamentos, para os quais será ouvido o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (CONADE).

§ 6º O percentual referido no *caput* deverá ser distribuído proporcionalmente em relação aos cargos ou empregos públicos.

**Art. 2º** Os concursos de provas ou de provas e títulos realizados no âmbito da administração direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios reservarão entre cinco e vinte por cento das vagas em disputa para as pessoas com deficiência.

§ 1º O candidato com deficiência concorrerá à totalidade das vagas em disputa e, resguardadas as condições especiais previstas nesta lei, participará do concurso público em igualdade de condições com os demais candidatos no que concerne:

I – ao conteúdo das provas;

II – à avaliação e aos critérios de aprovação, entre os quais se destaca a exigência de nota mínima;

III – ao horário e ao local de aplicação das provas.

§ 2º Para concorrer às vagas reservadas, o candidato com deficiência apresentará, no ato de inscrição, laudo médico atestando:

I – a espécie e o grau ou nível da deficiência;

II – o código da CIF correspondente à deficiência.

§ 3º É assegurada a gratuidade de inscrição em concurso público à pessoa com deficiência comprovadamente carente.

§ 4º Ao candidato com deficiência serão asseguradas as condições de acessibilidade aos locais das provas e as adaptações necessárias à realização destas e à sua participação no curso de formação.

§ 5º A reserva do percentual adotado será distribuída proporcionalmente pelos cargos ou empregos públicos para os quais houver vaga em disputa.

**Art. 3º** Caso a aplicação dos percentuais referidos nos arts. 1º e 2º resulte em número fracionado, o número de vagas reservadas deverá ser elevado até o primeiro número inteiro subsequente, se a parte inteira for inferior a um ou se a parte fracionária for igual ou superior a meio.

Parágrafo único. O disposto no *caput* não prejudicará a obrigatoriedade da reserva mínima prevista.

**Art. 4º** O edital de abertura do concurso deverá conter, entre outros itens:

I – o número total de vagas em disputa para cada cargo ou emprego público e o respectivo número de vagas reservadas às pessoas com deficiência;

II – a descrição das atribuições de cada cargo ou emprego público para o qual houver vaga em disputa e a indicação das aptidões específicas imprescindíveis ao seu desempenho;

III – a previsão de adaptação de provas e do curso de formação para os candidatos com deficiência.

*Parágrafo único.* O candidato com deficiência que necessitar de tempo adicional para realização das provas ou de outra forma de adaptação deverá requerê-lo no prazo determinado no edital, com a correspondente justificativa acompanhada de parecer de médico especialista.

**Art. 5º** O edital de homologação do resultado final do concurso apresentará uma lista geral de classificação, contendo a pontuação de todos os candidatos, e outra de classificação especial, restrita à pontuação dos candidatos com deficiência.

**Art. 6º** A nomeação dos candidatos aprovados em concurso público para o provimento de cargos e empregos no âmbito da administração pública direta e indireta observará os critérios de proporcionalidade e alternância conjugados à ordem de classificação constante das listas referidas no art. 5º.

§ 1º O candidato com deficiência cuja pontuação no concurso lhe permita ser aproveitado fora das vagas reservadas não será nelas incluído.

§ 2º Será chamado a ocupar a vaga resultante da nomeação tornada sem efeito o primeiro candidato remanescente da lista respectiva.

§ 3º Na falta de candidato com deficiência aprovado, serão chamados a ocupar as vagas reservadas os candidatos da lista geral, pela ordem de classificação.

**Art. 7º** Obedecidos os preceitos desta lei, a pessoa com deficiência não poderá ser impedida de investir-se no cargo ou emprego público para o qual foi nomeada após sua aprovação em concurso.

**Art. 8º** Os órgãos da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios oferecerão a seus servidores e empregados com deficiência as condições necessárias para o desempenho de suas funções, entre as quais se incluem:

I – a eliminação de barreiras arquitetônicas, de comunicação e de informação;

II – a oferta de equipamentos, maquinaria e utensílios de trabalho especialmente desenhados ou adaptados para o uso da pessoa com deficiência.

*Parágrafo único.* Toda avaliação do servidor ou empregado com deficiência, durante ou após o período do estágio probatório, deverá considerar as condições oferecidas pelo órgão para o efetivo desempenho de suas atribuições.

**Art. 9º** Os órgãos da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão assistidos por equipe multidisciplinar no processo de seleção e recrutamento de pessoas com deficiência.

§ 1º A equipe multidisciplinar será composta, no mínimo, de três profissionais, entre os quais haverá um médico especialista nas categorias de deficiência e um ocupante do mesmo cargo ou emprego pleiteado ou ocupado pela pessoa com deficiência.

§ 2º Caberá à equipe multidisciplinar opinar justificadamente sobre:

I – as informações constantes do laudo médico apresentadas pelo candidato no ato de inscrição;

II – as adaptações necessárias à garantia de acessibilidade aos locais de realização das provas e do curso de formação;

III – a necessidade de uso pelo candidato com deficiência de equipamentos ou outros meios que habitualmente utilize para a realização das provas;

IV – a necessidade de adaptação do ambiente de trabalho e, quando necessário, da função nos prováveis locais de lotação do servidor ou empregado com deficiência.

**Art. 10.** Esta Lei entra em vigor quarenta e cinco dias após a data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator