



## **PARECER TÉCNICO 001/2019 – Organização Nacional de Cegos do Brasil (ONCB)**

Versa sobre o projeto de lei 1615/19, que pretende incluir as pessoas com visão monocular como pessoas com deficiência visual.

**CONSULTA:** Possibilidade de estender direitos já assegurados às pessoas com deficiência visual, também às pessoas com visão monocular. Análise de projeto de lei em tramitação no Senado Federal que pretende conferir a estas pessoas os mesmos direitos assegurados às pessoas cegas e/ou com baixa visão.

**PESSOA COM DEFICIÊNCIA:** No Brasil, após longos debates envolvendo diversos grupos do movimento das pessoas com deficiência, depois de anos e anos de tramitação no Congresso Nacional, finalmente foi sancionada a Lei 13.146, de 06 de julho de 2015. Esta lei abalou toda a estrutura de tratamento às pessoas de que é objeto, que não abdicaram da proteção em relação as vulnerabilidades que elas mesmas reconheciam, ao mesmo tempo em que as desprendia da superproteção, pior forma de exclusão que se pode dispensar a uma pessoa com deficiência. A primeira tentativa de se conceituar deficiência veio com o Decreto 3.298, de 20 de dezembro de 1999. Focando-se no conceito de deficiência visual, o art. 4º daquele diploma legal estabeleceu que: "Artigo 4º É considerada pessoa portadora de deficiência a que se enquadra nas seguintes categorias:

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. (Redação dada pelo Decreto 5.296, de 2004)"

Na esfera internacional, A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência foi assinada em Nova York em 30 de março de 2007, sendo

Escritório Brasília  
SCS Quadra 1 - Bloco B - Sala 307  
Brasília – DF 70308-900  
Telefone (61) 3041-8288 [brasil@oncb.org.br](mailto:brasil@oncb.org.br)  
CNPJ: 10.400.386/0001-82



ratificada no Brasil pelo Decreto Legislativo 186, em 9 de julho de 2008, conforme procedimento do parágrafo 3º do artigo 5º da Constituição da República de 1988 e promulgada pelo Decreto 6.949, em 25 de agosto de 2009.

A supracitada Convenção possui status de Emenda Constitucional e tem como alguns de seus princípios gerais o respeito pela dignidade inerente, a autonomia individual da pessoa com deficiência, inclusive à liberdade de fazer as suas próprias escolhas, a independência da pessoa, a não discriminação, a plena e efetiva participação e inclusão na sociedade, a acessibilidade e a igualdade de oportunidades, conforme preconiza o artigo 3º.

O referido tratado internacional define claramente como pessoas com deficiência "aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas" (artigo 1º).

Traçadas estas premissas, é imprescindível perscrutar se a Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência trata a visão monocular como deficiência, e se as diversas leis estaduais já sancionadas, não colidem com o referido diploma legal, o qual tem status de emenda constitucional.

As pessoas com Visão Monocular há muito tempo vêm pleiteando enquadrar-se na classificação como "Pessoa com Deficiência visual", mas já encontraram inúmeros óbices, dado a própria fragilidade de tal sustentação:

1. O então Presidente da República, através da mensagem de veto 570, de 31 de julho de 2008, vetou o Projeto de Lei 20, de 2008 (Projeto de Lei 7.460/06 na Câmara dos Deputados), que "acrescenta dispositivo à Lei no 7.853, de 24 de outubro de 1989, que dispõe sobre pessoas portadoras de deficiência, para caracterizar a visão monocular como deficiência visual". Na ocasião, a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República e os Ministérios da Justiça, da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome se manifestaram pelo veto integral, além do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE), (órgão superior de deliberação colegiada), criado para acompanhar e avaliar o desenvolvimento da política nacional para inclusão da pessoa com deficiência

Escritório Brasília  
SCS Quadra 1 - Bloco B - Sala 307  
Brasília - DF 70308-900  
Telefone (61) 3041-8288 [brasilia@oncb.org.br](mailto:brasilia@oncb.org.br)  
CNPJ: 10.400.386/0001-82



e das políticas setoriais de educação, saúde, trabalho, assistência social, transporte, cultura, turismo, desporto, lazer e política urbana afetas a esse grupo social.

Na mensagem de veto, sua Excelência aduz que:

"Segundo a Classificação Estatística internacional de Doenças e Problemas relacionados à Saúde - Décima Revisão (CID- 10), o enquadramento da visão monocular como deficiência dependerá da acuidade visual do olho único. O seu enquadramento sem a mencionada diferenciação causará distorções nas ações afirmativas nesta seara, prejudicando pessoas com outras deficiências (...)."

2. Atualmente, 19 (dezenove) estados da federação e o Distrito Federal possuem legislação conferindo as pessoas com visão monocular os mesmos direitos das pessoas cegas e/ou com baixa visão, situação que tem ocasionado perda de grandes montas na inclusão e acesso das pessoas de fato com deficiência visual, dado sua vulnerabilidade quando comparada às pessoas com visão monocular.

**PARECER:** Dado a complexidade do tema em epígrafe, muitas dúvidas podem surgir na tentativa de determinar quais critérios adotar para definir alguém com deficiência visual, para efeito de concurso, admissão a algum emprego ou em simples atendimento à legislação vigente.

Existem leis bem-intencionadas, cujo escopo deva ser proteger as pessoas com deficiência as quais, pelas peculiaridades de sua deficiência (que lhe impõem limitações), estariam em desvantagem ao competir no mercado de trabalho, na disputa de vagas na realização de concursos públicos.

Entretanto, tal preocupação humanitária tem sido distorcida, propiciando a obtenção de vantagens por pessoas que apresentam discretas alterações dos critérios de normalidade, e, sem apresentarem comprometimento expressivo no desempenho da função de determinado órgão, evocam para si uma condição inexistente de deficiência, de modo a obterem os mesmos benefícios (que melhor seriam denominados compensações) que se destinariam àqueles que realmente apresentam inúmeras vulnerabilidades quando comparados aos indivíduos sem deficiência.

Escritório Brasília  
SCS Quadra 1 - Bloco B - Sala 307  
Brasília – DF 70308-900  
Telefone (61) 3041-8288 [brasilia@oncb.org.br](mailto:brasilia@oncb.org.br)  
CNPJ: 10.400.386/0001-82



Ressalta-se assim a relevância de se diferenciar a deficiência lato sensu do strictu sensu do termo.

Alguém que tenha ausência total ou parcial da visão em apenas um único olho não se equipara a outro cidadão que tenha perda total ou parcial em ambos os olhos.

Todos apresentariam deficiência (lato sensu), porém com diferentes aspectos de incapacidade, e graus de limitação (strictu sensu). É aqui, a nosso ver, que está o âmago dessa questão.

Numa visão geral, todos merecem amparo da sociedade, mas, também, sem dúvida alguma, alguns necessitam mais que outros, sob pena de serem preteridos em direito em razão do grau mais acentuado de suas dificuldades / vulnerabilidades.

É justamente diante dessa realidade, e por falta de uma cultura social que respeite às diversidades humanas e de critérios bem definidos, que as leis e decretos, por princípio visam proteger aqueles cuja deficiência da qual são acometidos, são mantidos a margem do mercado de trabalho, levando-os a ser discriminados, prejudicados no seu direito de ir e vir, por exemplo, na sua autonomia, pelas restrições impostas pelas barreiras culturais, sociais, tecnológicas, arquitetônicas e comunicacionais, dentre outras.

A atribuição de graus aos diversos tipos de deficiência, de forma inversamente proporcional à magnitude da deficiência, é uma das formas de minimizar a desvantagem das pessoas com deficiência mais acentuada em relação aos de menor grau de deficiência.

As deficiências podem ser incapacitantes e não incapacitantes (ou restritivas para tarefas ou até funções). Podem ser temporárias ou definitivas.

1 - As deficiências incapacitantes são aquelas cuja existência e natureza, de per si, inabilita o indivíduo a realizar de forma satisfatória a maior parte das atividades desempenhadas pelos indivíduos considerados "normais", não sendo passíveis de reabilitação, seja pelo uso de próteses ou órteses.

2 - As deficiências não incapacitantes são aquelas que por suas características não geram incapacidade. São passíveis de impor limitações ao exercício de determinadas tarefas e no máximo impedem a pessoa de

Escritório Brasília  
SCS Quadra 1 - Bloco B - Sala 307  
Brasília - DF 70308-900  
Telefone (61) 3041-8288 [brasilia@oncb.org.br](mailto:brasilia@oncb.org.br)  
CNPJ: 10.400.386/0001-82

desempenhar determinadas funções ou tarefas com a mesma desenvoltura de um indivíduo "normal", seja por terem-se adaptado espontaneamente a sua limitação, ou pelo uso de algum acessório que lhe permita superar sua limitação. Essas deficiências podem ser discretas, moderadas ou severas.

a) As deficiências não incapacitantes discretas são aquelas cuja natureza as torna praticamente imperceptíveis por não imporem nenhum tipo de limitação de forma significativamente perceptível ou aparente, não comprometendo o desempenho do indivíduo de forma evidente quando comparado a uma pessoa sem deficiência para determinada função.

b) As deficiências não incapacitantes moderadas são aquelas cuja natureza as torna facilmente perceptíveis por impor algum tipo de limitação, de forma evidente ou aparente, comprometendo o desempenho de forma notável, porém com resultado qualitativo e produtivo final na execução de determinadas tarefas ou funções muito próximas do obtido, quando comparado a uma pessoa sem deficiência.

c) As deficiências não incapacitantes graves são aquelas cuja natureza as torna francamente perceptíveis por impor algum tipo de limitação de forma significativamente perceptível ou aparente, comprometendo o desempenho do indivíduo de maneira evidente quando comparado a um "sem deficiência" para determinada tarefa, atividade ou função, com resultado produtivo significativamente abaixo do obtido por uma pessoa com deficiência não incapacitante moderada para determinada função, porém capaz de obter o mesmo resultado e qualidade final na execução da tarefa ou desempenho da função, embora com capacidade de produção significativamente menor.

Neste particular é preciso pontuar que:

1. Pessoas com visão monocular não necessitam de tecnologias assistivas ou ajudas técnicas, tais como Adaptações comunicacionais, sistema Braille, softwares leitores de tela, equipamentos de ampliação de imagem, monitores maiores e com caracteres ampliados, lupas manuais ou eletrônicas, dentre outro, para além de auxílio de terceiros por conta da ausência da visão.



2. As pessoas com visão monocular não fazem uso de nenhum dos elementos de comunicação compreendidos no artigo 2º da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com deficiência que se passa a transcrever:

"Comunicação" abrange as línguas, a visualização de textos, o Braille, a comunicação tátil, os caracteres ampliados, os dispositivos de multimídia acessível, assim como a linguagem simples, escrita e oral, os sistemas auditivos e os meios de voz digitalizadas e os modos, meios e formatos aumentativos e alternativos de comunicação, inclusive a tecnologia da informação e comunicação acessíveis"

Adiante, copilamos o laudo do Conselho Brasileiro de Oftalmologia aprovando parecer intitulado "Cegueira ou baixa visão monocular", da lavra do Professor Doutor Newton Kara-José e da Professora Doutora Maria de Lourdes Veronese Rodrigues, em março de 2010 que aborda com profundidade técnica a questão. Veja-se:

A "Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde" (CID- 10) classifica as condições de saúde como doenças, distúrbios, lesões, diagnósticos e suas etiologias. De acordo com o CID - 10, define-se baixa visão ou visão subnormal quando o indivíduo apresenta acuidade visual corrigida no melhor olho menor que 0,3 e maior ou igual a 0,05 ou campo visual menor que 20º no melhor olho com a melhor correção óptica (graus 1 e 2 de comprometimento visual).

A cegueira é definida no CID - 10 quando a acuidade visual corrigida no melhor olho for menor que 0,05 (graus 3, 4 e 5) ou o indivíduo apresentar campo visual menor que 10º no melhor olho com a melhor correção óptica, sendo categorizado quanto ao comprometimento visual em grau 3 se campo visual entre 5 a 10º do ponto central de fixação, e grau 4 se campo até 5º do ponto central de fixação, mesmo que a acuidade visual central esteja afetada.

De acordo com a "International Classification of Impairment, Disabilities and Handicaps (ICIDH)" - Classificação Internacional das Deficiências, Incapacidades e Desvantagens (CIDID), publicada pela Organização Mundial de Saúde em 1976, "deficiência" é descrita como as "anormalidades nos órgãos, sistemas e estruturas do corpo";

Escritório Brasília  
SCS Quadra 1 - Bloco B - Sala 307  
Brasília - DF 70308-900  
Telefone (61) 3041-8288 [brasilia@oncb.org.br](mailto:brasilia@oncb.org.br)  
CNPJ: 10.400.386/0001-82



"Incapacidade" é caracterizada como as "consequências da deficiência do ponto de vista do rendimento funcional, ou seja, no desempenho das atividades"; e "desvantagem" reflete a "adaptação do indivíduo ao meio ambiente resultante da deficiência e incapacidade".

A "International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF)" ou "Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde", CIF foi aprovada em maio de 2001. Descreve a funcionalidade e a incapacidade relacionadas às condições de saúde, identificando o que uma pessoa "pode ou não pode fazer na sua vida diária", tendo em vista as funções dos órgãos ou sistemas e estruturas do corpo, assim como as limitações de atividades e da participação social no meio ambiente onde a pessoa vive.

O modelo adotado pela CIF é o da "funcionalidade", que utiliza como critérios os componentes de funções e estruturas do corpo, atividade e participação social. Utiliza-se a funcionalidade no sentido positivo e a incapacidade no aspecto negativo. Segundo os pareceristas, "a incapacidade é resultante da interação entre a disfunção apresentada pelo indivíduo (seja orgânica e/ou da estrutura do corpo), a limitação de suas atividades e a restrição na participação social, e dos fatores ambientais que podem atuar como facilitadores ou barreiras para o desempenho dessas atividades e da participação".

O "International Council of Ophthalmology" (ICO), Conselho Internacional de Oftalmologia adotou a CID- 10 e a CIF como critérios complementares e propôs uma classificação em Categorias de Deficiência Visual aprovada em 2003 pela OMS.

A ICO entende que para uma pessoa ser caracterizada com baixa visão, ela deverá possuir uma perda visual moderada (0,3 a 0,125) ou perda visual severa (0,125 a 0,05). Da mesma forma, para caracterizar-se a cegueira, a pessoa deverá possuir perda visual profunda (0,05 a 0,02), perda visual próxima à cegueira (0,02 a Sem Percepção de Luz)

- SPL) ou perda total de visão ou cegueira total (Sem Percepção de Luz - SPL).

Escritório Brasília  
SCS Quadra 1 - Bloco B - Sala 307  
Brasília - DF 70308-900  
Telefone (61) 3041-8288 [brasilia@oncb.org.br](mailto:brasilia@oncb.org.br)  
CNPJ: 10.400.386/0001-82



Nesse sentido, o ICO adota as seguintes terminologias:

"Cegueira: quando ocorre a perda total da visão nos dois olhos e quando o indivíduo necessita de auxílios especiais para substituir as suas habilidades visuais.

Baixa Visão: quando se constata graus maiores de perda visual, onde o indivíduo pode ser ajudado por auxílios ópticos.

Incapacidade Visual: quando a condição de perda visual seja caracterizada por perda das funções visuais (perda da acuidade visual, do campo visual etc)".

O projeto de lei em epígrafe é uma tentativa de tornar permanente a súmula 377 do STJ, que reconhece ilegalmente pessoas com visão monocular como pessoa cega ou com baixa visão, para fins de concursos públicos. Mas, como esta súmula pode ser revogada a qualquer momento, verificamos uma tentativa equivocada de transformar a supracitada súmula em lei, contrariando os parâmetros internacionais de deficiência da Organização Mundial da Saúde, o qual é claro em classificar que pessoas com deficiência visual são aquelas que possuem acuidade visual de até 20/200 no melhor olho, após a melhor correção.

Este estudo técnico-científico reforça que a limitação das pessoas com visão monocular não é suficiente para ser considerada incapacidade. Ademais, não se faz necessária a utilização de ajudas técnicas e tecnologias assistivas o que ratifica nosso posicionamento contrário ao Projeto de Lei em epígrafe.

Ainda nesse sentido, voltamos a Convenção sobre Os Direitos da Pessoa com Deficiência que em seu artigo 2º ao conceituar adaptação razoável faz menção aos ajustes necessários e adequados para que se assegure o gozo e o exercício dos direitos das pessoas com deficiência em igualdade de oportunidades com as demais pessoas. Como se pode verificar, as pessoas com visão monocular não necessitam de tais adaptações, pois não possuem qualquer limitação visual que gere incapacidade. Para efeito de consideração, é mister colacionar o dispositivo citado:

"Artigo 2º

Escritório Brasília  
SCS Quadra 1 - Bloco B - Sala 307  
Brasília - DF 70308-900  
Telefone (61) 3041-8288 [brasilia@oncb.org.br](mailto:brasilia@oncb.org.br)  
CNPJ: 10.400.386/0001-82

"Adaptação razoável" significa as modificações e os ajustes necessários e adequados que não acarretem ônus desproporcional ou indevido, quando requeridos em cada caso, a fim de assegurar que as pessoas com deficiência possam gozar ou exercer, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, todos os direitos humanos e liberdades fundamentais".

As pessoas com visão monocular, ou seja, que apresentem cegueira em um olho e visão normal em outro, têm visão "funcional", isto é, participam sem adaptações e de modo pleno de atividades profissionais e sociais. Sua "incapacidade" é mínima, somente relacionada às atividades que exijam binocularidade como exemplo, trabalhar como motorista, com máquina empilhadeira, dentre outros que prescindem da visão. Não há limitações na execução de atividades de vida diária e não há restrições na participação social".

Assim sendo, e com base no decreto 6.949, de 25 de agosto de 2009, o qual tem status de emenda constitucional e no art. 2º da Lei 13.146, de 06 de julho de 2015, chega-se as seguintes conclusões:

1. Qualquer medida legislativa que busque classificar a monocularidade como deficiência esbarrará no mesmo vício, uma vez que colidirá com as normas supramencionadas.

2. O reconhecimento da monocularidade como deficiência, deturpará o espírito das políticas afirmativas, prejudicando quem efetivamente necessite destas, sendo uma quebra por via oblíqua do princípio da igualdade, notadamente no campo da empregabilidade, uma vez que numa competição entre uma pessoa com qualquer deficiência que necessite de adaptações no ambiente de trabalho e uma pessoa com visão monocular que não necessite destas adaptações, estas levarão vantagem sobre aquelas, gerando mais exclusão, mais discriminação, atentando contra os princípios da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e outros direitos constantes no arcabouço jurídico.

3. Reforçam o caráter de inconstitucionalidade material, leis que classificam a visão monocular como deficiência, pelo fato de que estas pessoas não necessitam de adaptações razoáveis para o desenvolvimento de suas atividades, não há interferência em suas atividades da vida diária, não há



restrições na sua locomoção, não necessitam de tecnologias assistivas, para, dentre outras coisas, fazerem uso de computador, o qual não necessitarão de leitores de tela.

Ressalte-se que as pessoas com deficiência, vivem dias de preocupação com esta mácula da barbárie jurídica, sabedoras de que sua exclusão, já visível no seio da sociedade, aumentará drasticamente. Assim, recomenda-se que esta entidade, que nunca fugiu ao debate das grandes questões que afligem a nação brasileira haja firmemente para combater esta afronta que matará a esperança das pessoas efetivamente necessitadas de políticas afirmativas.

Em sendo a ONCB a única organização nacional juridicamente constituída representante de 7.000.000 (sete milhões) de cidadãos Brasileiros com deficiência visual e de 87 entidades de habilitação, reabilitação e defesa de direitos das pessoas cegas e com baixa visão, esclarece que não envidará esforços no sentido de garantir que este segmento não tenha seus direitos prejudicados. Para tanto, adotará todas as ações que forem necessárias:

a) junto ao Congresso Nacional, no sentido de convencer os senhores parlamentares para que não aprovem o projeto 1615/2019, o qual, em desacordo com a Convenção da ONU sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência altera a Lei 13.146/2015, para colocar a visão monocular como limitação sensorial;

b) Caso o projeto seja aprovado no Congresso Nacional, atuará junto à Presidência da República para que o supracitado projeto seja totalmente vetado;

c) Caso o veto seja derrubado pelos Senhores Congressistas, ajuizar, no Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o dispositivo legal.

É o parecer.

Brasília, 29 de abril de 2019.

**Antônio Muniz da Silva**  
**Presidente**

Escritório Brasília  
SCS Quadra 1 - Bloco B - Sala 307  
Brasília - DF 70308-900  
Telefone (61) 3041-8288 [brasil@oncb.org.br](mailto:brasil@oncb.org.br)  
CNPJ: 10.400.386/0001-82