

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 001.182/2016-1.

Natureza: Relatório de Levantamento.

Órgão: Ministério do Trabalho.

Responsável: Miguel Soldatelli Rossetto (297.325.140-00).

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: LEVANTAMENTO.  
AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DA  
SISTEMÁTICA DE FISCALIZAÇÃO DAS  
COTAS DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS  
EMPREGADAS NAS EMPRESAS.  
DETERMINAÇÃO DE AVALIAÇÃO DA  
OPORTUNIDADE DE INCLUSÃO DE  
TRABALHOS EM FUTUROS PLANOS DE  
FISCALIZAÇÃO. CIÊNCIA.  
ARQUIVAMENTO.**

## RELATÓRIO

Adoto como relatório, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela equipe de fiscalização da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade técnica.

### **1. Introdução**

#### **1.1. Objeto do levantamento**

1. O presente levantamento tem como objeto verificar a efetividade da sistemática de fiscalização do Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS) sobre as cotas previstas na Lei 8213/1991, sob orientação e acompanhamento da Comissão de Acessibilidade do TCU, na forma do art. 1º da Portaria TCU 216, de 18/8/2014, bem como sobre a produção de estatísticas do MTPS quanto às cotas de pessoas com deficiências (PCD) empregadas nos estabelecimentos de diferentes tamanhos.

#### **1.2. Objetivos e escopo do trabalho**

2. Verificar a efetividade da sistemática de fiscalização do Ministério do Trabalho sobre as cotas de pessoas com deficiência, sob orientação da Comissão de Acessibilidade do Tribunal de Contas da União (Caces).

3. Verificar a produção de estatísticas do Ministério do Trabalho e do Ministério da Previdência (MTPS) quanto às cotas de pessoas com deficiência empregadas nos estabelecimentos de diferentes tamanhos.

#### **1.3. Estrutura do relatório**

4. O presente relatório é composto por seis seções, incluindo esta introdução. A seção 2 apresenta o contexto de evolução de definição de deficiência em que se insere o dispositivo legal de cotas de Pessoas com Deficiência (PCD). A seção 3 traça um histórico da inspeção do trabalho e analisa o planejamento dessa atividade junto ao órgão gestor pertinente. A quarta seção avalia a oferta e demanda de mão de obra das PCD, bem como a focalização da inspeção do trabalho. A penúltima seção compila os resultados ao longo do trabalho e a última apresenta propostas de encaminhamento.

#### 1.4. Metodologia

5. Esse trabalho, na análise das atividades de inspeção do trabalho, utilizou-se de análise documental e de entrevistas com o gestor (Secretaria de Inspeção do Trabalho) e outros atores (Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Ministério da Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos e Comissão de Acessibilidade do TCU). Para avaliar o mercado de trabalho da pessoa com deficiência e a atuação da inspeção do trabalho, realizou-se análise quantitativa descritiva e estatísticas dos principais sistemas de informação.

#### 2. As cotas para pessoa com deficiência

6. O dispositivo legal que motiva o presente trabalho de fiscalização encontra-se na Lei 8.213/1991, no art.93, que define que as empresas com mais de cem empregados devem preencher escalonadamente de 2 a 5% dos seus cargos com pessoas com deficiência (PCD) ou beneficiários reabilitados. O § 1º de referida lei estabelece que a dispensa de trabalhador reabilitado ou PCD só pode ocorrer com a contratação de outro trabalhador similar. O § 2º incumbe ao MTPS o estabelecimento da sistemática de fiscalização, bem como a geração de dados e estatísticas sobre o tema.

7. O Decreto 3.298/1999, que regulamentou a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, replica o estabelecimento das cotas da Lei 8.213/1991, detalhando a situação de habilitação das PCD. Também, define deficiência como perda ou anormalidade das funções psicológicas, fisiológicas ou anatômicas que gere incapacidade para desempenho de atividade normal. Em linha com esse último normativo, a Instrução Normativa MTE/SIT 98/2012 adota o modelo médico, ao exigir laudo elaborado por profissional habilitado, bem como exames audiológico, oftalmológico e avaliação intelectual ou mental, quando pertinentes.

8. A Lei Brasileira de Inclusão de Pessoa com Deficiência (LBI) (Estatuto da Pessoa com Deficiência), Lei 13.146/2015, inova com a avaliação psicossocial da deficiência, expandindo conceitualmente o enquadramento da deficiência, sistemática que deve ser detalhadamente definida até 2018. Ela promove também diversas modificações no Código Civil, tal como a curatela, que ainda estão sendo objeto de estudo pelos doutrinadores para a adequada aplicação.

9. A ampliação do conceito de deficiência trazido pela LBI causa efeitos diversos nos atores envolvidos no dispositivo de cotas. As empresas possuem interesse nessa flexibilização, pois com ela, além de facilitar o cumprimento das cotas pelo maior contingente considerado de pessoas com deficiência, as PCD menos severa poderão ser contratadas em detrimento daquelas com maior severidade.

10. Assim, se não houver um desenho complementar desse dispositivo, é possível que as PCD com maior severidade corram o risco de serem prejudicadas. Segundo os técnicos entrevistados, esse comportamento oportunista das empresas certamente já acontece na atual configuração legal, de modelo médico. Essa ampliação também impõe desafios na inspeção do trabalho que agora terá em mãos avaliações de situações de deficiência mais subjetivas e passíveis de fraude. Do ponto de vista governamental, o presente dispositivo contém impacto limitado apenas às empresas públicas com regime celetista, enquanto indireto o do não alcance do interesse público estipulado nos normativos sobre o tema, que são de responsabilidade e interesse do governo.

11. Segundo Medeiros e Diniz (2004), a ideia básica do modelo social é a de que deficiência não deve ser entendida como um problema individual, mas como uma questão eminentemente social, transferindo a responsabilidade pelas desvantagens das PCD das limitações corporais do indivíduo para a incapacidade de a sociedade de prever e ajustar-se à diversidade. Neste trabalho, porém, dado que o modelo psicossocial se encontra em implementação, adotaremos o arcabouço normativo empregado pelos gestores que ainda se fundamenta no modelo médico, tal qual podemos verificar nas normas de inspeção do trabalho, que veremos adiante.

### 3. Inspeção do Trabalho sobre as Cotas para as Pessoas com Deficiência

#### 3.1. Histórico

12. A atividade de inserção laboral das pessoas com deficiência (PCD) e dos beneficiários reabilitados pela Previdência Social teve marco legal inicial na Lei 8.213/1991, no seu art. 93, mas, segundo o gestor (peça 7), foi só com a regulamentação dada pelo Decreto 3.298/1999, que se iniciaram os processos de fiscalização e de contratação de PCD nas empresas privadas. O Decreto fixa os parâmetros de cada um dos tipos de deficiência (art. 3º e 4º) e delimita a competência para o MTPS de estabelecer a sistemática de fiscalização, avaliação e controle das empresas e de produção de estatísticas sobre o número de empregados com deficiência e de vagas preenchidas.

13. A partir de 2003, a Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) demandou ao Sistema Federal de Processamento de Dados (Serpro), órgão responsável pela manutenção do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (Sfit), sistema informatizado de resultados da fiscalização do trabalho, a inclusão do registro de resultados da fiscalização para a inserção de PCD e de beneficiário reabilitado no mercado de trabalho. Esses dados passaram a ser coletados a partir de janeiro de 2005.

14. Somente no início de 2006, a SIT assume a coordenação das atividades de fiscalização relacionadas ao cumprimento das cotas de PCD e dos beneficiários reabilitados. Nesse ano, a SIT tornou a inserção de PCD um objetivo estratégico, demandando diagnósticos das Secretarias Regionais de Trabalho e Emprego.

15. Até 2006, não havia ação específica de inclusão de pessoas com deficiência no Plano Plurianual - PPA do Governo Federal, haja vista que, no quadriênio anterior 2004 – 2007, a ação era denominada “Combate e Discriminação no Trabalho”, portanto tratada de uma forma mais geral dentro de todas as formas de discriminação. Em 2007, o Ministério do Trabalho propôs, e o Ministério do Planejamento aceitou, a inclusão de uma ação específica relativa à temática com o nome “Inserção de Pessoa com Deficiência no Mercado de Trabalho”, no Programa Rede de Proteção ao Trabalho do Plano Plurianual - PPA 2008-2011, dando mais destaque à matéria.

16. A partir de 2008, o advento da Nova Metodologia da Fiscalização agrupou as áreas de atuação da fiscalização levando em consideração as ações contidas no PPA, chamados projetos. Foram criados os projetos obrigatórios, que todas as regionais deveriam ter, sem tirar a liberdade de cada regional em criar outros projetos que atendessem as peculiaridades de cada estado. Entre os projetos obrigatórios está o Projeto Inserção de PCD no Mercado de Trabalho.

17. Em novembro de 2008, o Ministério do Trabalho lançava o projeto piloto de incentivo à aprendizagem de pessoas com deficiência como estratégia para elevar a inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho. O projeto incentivava empresários que ainda não haviam integralizado a cota (empresas com 100 ou mais empregados) a efetivarem PCD como aprendizes, qualificando-os em conformidade com os interesses da empresa, por período de até dois anos, para posterior aproveitamento dos mesmos como trabalhadores com deficiência na empresa. Cabe ressaltar que a falta de capacitação profissional adequada era e tem sido o principal argumento exposto por empregadores para a não integralização das cotas para PCD.

18. Em razão das peculiaridades da fiscalização para a inclusão de PCD no mercado de trabalho, concluiu-se que necessitaria de maior monitoramento estatal sobre as empresas para se alcançar a regularização com qualidade, razão pela qual foi criado um procedimento especial de fiscalização. Tal fiscalização no MTE foi pautada nas orientações da Instrução Normativa nº 98/2012, que substituiu a IN 20, de 26 de janeiro de 2001. A IN representou uma melhoria na qualidade de fiscalização por detalhar os procedimentos a serem seguidos e, desta forma, uniformizar a atuação dos AFT na fiscalização para a inclusão da PCD, com destaques para: incentivo à aprendizagem da pessoa com deficiência, com o objetivo de sua posterior contratação por prazo indeterminado (prazo de 12 meses ou 24 meses, no caso de aprendizagem); a regulamentação do procedimento especial para a fiscalização; incentivo à participação do Auditor Fiscal do Trabalho (AFT) no acompanhamento da contratação e adaptação dessa mão de obra ao ambiente de trabalho; atualização da caracterização da deficiência para fins da cota legal;

regulamentação da centralização das fiscalizações entre as Secretarias Regionais de trabalho e Emprego (SRTE); combate às práticas discriminatórias; acompanhamento das demissões das PCD, tendo em vista a obrigatoriedade de uma nova contratação, concomitante com a demissão do beneficiário reabilitado ou de trabalhador com deficiência; e a regulamentação das ações fiscais nos “Concursos Públicos” para contratação de empregados públicos sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Segundo o entendimento do MTE, a lei nunca seria negociada, apenas o prazo de seu cumprimento é que seria.

19. A Instrução Normativa MTE/SIT 98/2012 é, portanto, o regulamento basilar do controle da inserção da PCD. Segundo ele, a fiscalização do cumprimento da reserva de cargos para PCD é descentralizada para as SRTE, obedecendo a diretrizes da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT). A ação fiscal cabe inicialmente à SRTE, em cuja circunscrição territorial se encontra a matriz da empresa, e abrangerá todos os estabelecimentos, inclusive aqueles em outras Unidades da Federação.

20. Para aferir os percentuais das cotas legais, é considerado o número de empregados da totalidade dos estabelecimentos da empresa e as frações de unidade devem implicar a necessidade de contratação de mais um empregado. Caso haja variação sazonal do número de empregados, deve ser calculada a média aritmética da totalidade de empregados existentes ao final de cada um dos doze últimos meses.

21. Conforme mencionado no item 7, a caracterização da condição de PCD ainda atende ao modelo médico, de acordo com o Decreto 3298/1999, exigindo exames audiométricos, oftalmológicos e/ou avaliação intelectual ou mental especializada e laudos elaborados por profissionais da saúde de nível superior, preferencialmente habilitados na área de deficiência relacionada ou em saúde do trabalho. A condição de segurado reabilitado da Previdência Social é comprovada pela apresentação do certificado de reabilitação profissional emitido pelo INSS. A fiscalização deve averiguar ainda a exatidão das informações prestadas referentes aos empregados e reabilitados na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), exigindo regularização em caso de erro ou omissão.

22. No caso de descumprimento da reserva legal de cargos de PCD, pode ser instaurado o procedimento especial para ação fiscal contra a empresa ou o setor econômico. De tal procedimento especial, poderá ser lavrado termo de compromisso, que, entre outras coisas, pode envolver promoção de qualificação profissional da PCD, preferencialmente na modalidade de aprendizagem, com prazo máximo de doze meses ou, no caso de aprendizagem profissional, vinte e quatro meses. Não atendido o procedimento especial ou o termo de compromisso, será lavrado o auto de infração.

### **3.2. O processo de fiscalização**

23. O processo de fiscalização das cotas legais está a cargo atualmente do Departamento de Fiscalização do Trabalho (DEFIT), localizado na Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), no MTPS.

24. Cabe ao DEFIT auxiliar na formulação e proposição das diretrizes da inspeção do trabalho; planejar, supervisionar, orientar, coordenar e controlar as ações e atividades da fiscalização do trabalho; supervisionar e controlar a geração, a sistematização e a divulgação de informações acerca da inspeção do trabalho; entre outros. Entre os temas abordados pelo departamento estão a erradicação do trabalho infantil, o trabalho rural, a erradicação do trabalho análogo ao de escravo, o combate à informalidade e à sonegação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), a inserção de aprendizes e, o tema de que trata este trabalho: a inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Esses temas são trabalhados pela inspeção em termos de projetos.

25. As modalidades de inspeção realizadas dividem-se em direta e indireta. A indireta realiza averiguação remota por meio de notificação de comparecimento e/ou de recebimento de documentação comprobatória enviada pelo correio ou eletronicamente. A direta envolve a presença de fiscal do trabalho *in loco* e se subdivide em quatro modalidades. A imediata é aquela que o

fiscal, examinando outro assunto, detecta incidentalmente problema como novo assunto. A dirigida é aquela executada segundo o padrão comum de planejamento. Há ainda as deflagradas por denúncia e acidente do trabalho, ocorrências que, segundo o gestor, tem acontecido cada vez menos, tornando a atuação da inspeção menos reativa e mais ativa, por meio dos projetos planejados.

26. Comparando a distribuição das modalidades de inspeção para todos os projetos *vis à vis* o projeto de inserção da PCD, temos as tabelas 1 e 2 (peça 9).

**Tabela 1 – Participação das modalidades de inspeção**

Ano	Total	Direta				Indireta	Participação (%)	
		Imediata	Dirigida	Denúncia	Acidente		Direta	Indireta
2013	310.648	539	172.129	43.496	2.630	91.854	70,43	29,57
2014	253.086	467	127.354	29.545	1.912	93.808	62,93	37,07
2015	290.149	699	164.406	2.653	2.169	120.225	58,57	41,44
<b>Soma</b>	<b>853.883</b>	<b>1.705</b>	<b>463.889</b>	<b>75.694</b>	<b>6.711</b>	<b>305.887</b>	<b>64,18</b>	<b>35,82</b>

Fonte: MTE, reposta ao ofício de requisição.

**Tabela 1 – Participação das modalidades de inspeção para Inserção de PCD**

Ano	Total	Direta				Indireta	Participação (%)	
		Imediata	Dirigida	Denúncia	Acidente		Direta	Indireta
2013	10.746	0	3.038	94	0	7.614	29,15	70,85
2014	10.964	0	2.610	63	0	8.291	24,38	75,62
2015	10.889	1	2.333	39	0	8.516	21,79	78,21
<b>Soma</b>	<b>32.599</b>	<b>1</b>	<b>7.981</b>	<b>196</b>	<b>0</b>	<b>24.421</b>	<b>25,09</b>	<b>74,91</b>

Fonte: MTE, reposta ao ofício de requisição.

27. Pode-se observar que o projeto de inserção de PCD é executado mais pela modalidade indireta do que o restante dos projetos a cargo da SIT. Entendemos que o projeto em análise pode ser realizado sim remotamente, por meio do recebimento de exames clínicos e laudos médicos. No entanto, a verificação das condições de acessibilidade e, sobretudo, a do efetivo emprego das PCD nos ambientes de trabalho exigem a presença física de fiscais de trabalho nas empresas. Para o projeto em comento, é mister priorizar inspeções de modalidade direta.

28. Analisando a evolução recente do planejamento do projeto de inserção de PCD, informado pelos gestores, e da leitura dos relatórios de gestão, podemos visualizar a importância atribuída pela inspeção do trabalho.

29. Em 2013, foram definidos oito projetos obrigatórios: i) Trabalho infantil, ii) Prevenção e análise de doenças e acidentes do trabalho, iii) FGTS, iv) Rural, v) Prevenção e combate às fraudes sociais, vi) Multas e débitos, vii) Inserção de aprendizes no mercado de trabalho e viii) Inserção de PCD no mercado de trabalho. Todos esses projetos deveriam ser executados, sendo vedada unificação entre eles ou deles a projetos regionais. Também, o projeto de inserção de PCD não foi incluído entre aqueles para os quais seriam permitidas metas transversais.

30. Essa vedação de unificação de projetos, entre eles o de inserção de PCD, promove a necessidade de averiguação e planejamento em separado de cada tema, o que redundaria em uma inspeção de melhor qualidade. Nesse sentido de priorização do projeto inserção de PCD, atuou também a vedação da transversalidade de sua meta.

31. Quando é permitido que um projeto tenha meta transversal, o resultado obtido nesse projeto pode deixar de ser alcançado, desde que outro projeto compense com maior resultado. Assim, se um projeto A é transversal com outro B, a meta definida para A pode ser parcialmente



atendida, se a meta de B complementar a meta de A. Para inserção de PCD foi exigida individualmente a meta de 100%, proibindo-se compensação com outros projetos.

32. Em 2014, compunham o planejamento sete projetos obrigatórios: i) Combate ao trabalho infantil, ii) Análise de doenças e acidentes do trabalho, iii) Fiscalização do FGTS, iv) Fiscalização do trabalho Rural, v) Multas e débitos, vi) Inserção de aprendizes no mercado de trabalho e vii) Inserção de PCD no mercado de trabalho. Neste ano, ao projeto Inserção de PCD foi permitida a unificação com os projetos de Inserção de aprendizes e Combate ao trabalho infantil, devido a complementariedade desses projetos e consequente racionalização do trabalho de inspeção, mas, ainda assim, sob a avaliação da SIT e a recomendação de que essa unificação das metas acima de 1.000 inserções em determinada regional não fosse efetuada. Foi permitida a transversalidade do projeto Inserção de PCD com outros projetos, mas exigindo-se o cumprimento de meta mínima de 80%.

33. Obviamente, com a permissão de unificação e transversalidade do projeto Inserção de PCD com outros, este projeto perdeu em prioridade em relação ao ano anterior, no entanto, ainda assim, continuou com status de destaque, haja vista que a unificação se deu entre projetos sinérgicos, e isso para metas abaixo de 1.000 inserções, bem como a transversalidade fora permitida apenas em 20% das metas do projeto em comento.

34. Em 2015, os projetos passaram a se denominar diretrizes, entre as quais o projeto Inserção de PCD. Não foi permitida a unificação dessa diretriz, no entanto, ela pode ser contada como meta transversal.

35. Em suma, não verificamos, no planejamento da inspeção do trabalho, ausência de priorização à atividade de inserção de PCD no mercado de trabalho. Considerando os múltiplos temas com que deve trabalhar a inspeção do trabalho e a limitação de fiscais de trabalho apontados ano a ano nos relatórios de gestão, consideramos que os ajustes são necessários para atender de forma adequada todas as suas competências.

36. Por fim, os resultados alcançados no PPA 2012-2015, comunicado nas respostas do gestor e nos relatórios de gestão, quanto à meta de inserir 160.000 PCD sob ação fiscal no mercado de trabalho inclusa no Programa 2071 (Trabalho, Emprego e Renda), estão abaixo transcritos (tabela 3). Vale lembrar que, nos quantitativos alcançados, incluem-se as pessoas com deficiência em cursos de aprendizagem nas empresas.

**Tabela 3 – Metas no PPA**

Ano	Meta anual	Meta acumulada	Valor alcançado anual	Valor alcançado acumulado
2012	35.000	35.000	35.420	35.420
2013	40.000	75.000	40.897	76.317
2014	42.500	117.500	42.613	118.930
2015	41.070*	160.000	41.952	160.882

Fonte: Relatórios de gestão SIT 2013 e 2014

\* obtido da diferença entre a meta quadrienal do PPA e o acumulado do triênio.

37. Portanto, segundo as estatísticas geradas pela inspeção, as metas foram atingidas com êxito. A fidedignidade desses números gerados pelo Sfit não foi investigada neste trabalho inicial de levantamento, sendo mais apropriada uma auditoria de TI para verificar a confiabilidade do referido sistema de informação.

#### **4. Sistemas de Informação sobre Pessoas com Deficiência**

38. Utilizaremos sistemas de informação para tratar do público alvo da política pública para PCD, do quantitativo de cotas disponíveis no mercado de trabalho e da focalização da inspeção do trabalho na inserção desse público alvo nas cotas disponíveis.

39. Para cumprir esse objetivo, avaliaremos três sistemas de informação importantes. O Censo Demográfico do IBGE de 2010 traz informações sobre as PCD presentes na população com características socio-demográficas. Isso permite uma estimativa da oferta de mão de obra desse grupo. Pelo lado da demanda de mão de obra, a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) nos dá a quantidade de vagas que não estão preenchidas relativas às cotas exigidas por lei. Por sua vez, o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (Sfit) informa sobre a atividade de inspeção realizada junto às empresas para inserção das PCD e consequente atendimento dessas cotas.

#### 4.1. Censo Demográfico

40. Segundo Medeiros e Diniz (2004), o Censo Demográfico de 2000 foi o primeiro deles a não limitar a coleta de informações sobre deficiência à identificação somente da população com algum tipo de lesão grave e permanente, como o de 1991. Foi montada uma escala de gradação de dificuldades na consecução das tarefas. Esse modelo foi mantido praticamente inalterado para o Censo Demográfico de 2010, cujas perguntas acerca do tema apresentamos (figura 1).

**Figura 1 – Questionário Censo 2010 sobre deficiência**

DEFICIÊNCIA - PARA TODAS AS PESSOAS				
6.14 - TEM DIFICULDADE PERMANENTE DE ENXERGAR? (SE UTILIZA ÓCULOS OU LENTES DE CONTATO, FAÇA SUA AVALIAÇÃO QUANDO OS ESTIVER UTILIZANDO)				
<input type="checkbox"/> 1 - SIM, NÃO CONSEGUE DE MODO ALGUM	<input type="checkbox"/> 2 - SIM, GRANDE DIFICULDADE	<input type="checkbox"/> 3 - SIM, ALGUMA DIFICULDADE	<input type="checkbox"/> 4 - NÃO, NENHUMA DIFICULDADE	Siga 6.15
6.15 - TEM DIFICULDADE PERMANENTE DE OUVIR? (SE UTILIZA APARELHO AUDITIVO, FAÇA SUA AVALIAÇÃO QUANDO O ESTIVER UTILIZANDO)				
<input type="checkbox"/> 1 - SIM, NÃO CONSEGUE DE MODO ALGUM	<input type="checkbox"/> 2 - SIM, GRANDE DIFICULDADE	<input type="checkbox"/> 3 - SIM, ALGUMA DIFICULDADE	<input type="checkbox"/> 4 - NÃO, NENHUMA DIFICULDADE	Siga 6.16
6.16 - TEM DIFICULDADE PERMANENTE DE CAMINHAR OU SUBIR DEGRAUS? (SE UTILIZA PRÓTESE, BENGALA OU APARELHO AUXILIAR, FAÇA SUA AVALIAÇÃO QUANDO O ESTIVER UTILIZANDO)				
<input type="checkbox"/> 1 - SIM, NÃO CONSEGUE DE MODO ALGUM	<input type="checkbox"/> 2 - SIM, GRANDE DIFICULDADE	<input type="checkbox"/> 3 - SIM, ALGUMA DIFICULDADE	<input type="checkbox"/> 4 - NÃO, NENHUMA DIFICULDADE	Siga 6.17
6.17 - TEM ALGUMA DEFICIÊNCIA MENTAL/INTELLECTUAL PERMANENTE QUE LIMITE AS SUAS ATIVIDADES HABITUAIS, COMO TRABALHAR, IR À ESCOLA, BRINCAR, ETC.?				
<input type="checkbox"/> 1 - SIM,	<input type="checkbox"/> 2 - NÃO			Siga 6.18

Fonte: IBGE

41. Segundo a página de internet (<http://censo2010.ibge.gov.br/materiais/guia-do-censo/questionarios.html>), o IBGE investiga a deficiência no Censo de forma autodeclaratória. Dadas as características da pesquisa do censo, de ser autodeclarada e de coletar informações de deficiência em diversos graus, inclusive aquelas de menor severidade, consideramo-la uma tentativa de coleta de informações inspirada no modelo social de deficiência. Apenas, ressalva-se a restrição da permanência da deficiência na pesquisa, ou seja, excluem-se as pessoas que experimentam provisoriamente a deficiência. Por outro lado, sob a ótica do modelo médico, essa pesquisa sobrestima a quantidade de PCD. Os resultados do Censo 2010 são apresentados abaixo para o Brasil (tabela 4).

**Tabela 4 – Resultados de deficiência no censo 2010**

Tipo de deficiência		População	Porcentual da população total (%)
Pelo menos uma das deficiências investigadas		45.606.048	23,91
Visual	Não consegue de modo algum	506.377	0,27
	Grande dificuldade	6.056.533	3,18
	Alguma dificuldade	29.211.482	15,31
Auditiva	Não consegue de modo algum	344.206	0,18
	Grande dificuldade	1.798.967	0,94
	Alguma dificuldade	7.574.145	3,97
Motora	Não consegue de modo algum	734.421	0,39
	Grande dificuldade	3.698.929	1,94
	Alguma dificuldade	8.832.249	4,63
Mental/intelectual		2.611.536	1,37
Nenhuma dessas deficiências		145.084.976	76,06
<b>População total</b>		<b>190.755.799</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010

42. Da tabela acima, podemos observar que contingente elevado (23,91%) da população contém pelo menos uma deficiência, seja ela grave (não consegue de modo algum), moderada (grande dificuldade) ou leve (alguma dificuldade), isolada ou cumulativa. Assim, tal número é a operação da união dos demais casos de deficiência, sendo o total menor do que a soma das partes que é igual a 32,18% ( $=0,27+3,18+15,31+0,18+0,94+3,97+0,39+0,39+1,94+4,63+1,37$ ). Se verificarmos o contingente de PCD na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) de 2010, obteremos a quantidade de pessoas empregadas durante aquele ano de 365.074 apenas, ou seja, somente 0,8% dos 45.606.048.

43. Se desejarmos obter a quantidade de PCD severa, entendendo-se como os casos de deficiência grave e moderada, podemos aproximadamente consegui-lo somando-se os quantitativos correspondentes da tabela, tendo-se em mente que esse resultado sobrestima a quantidade exata procurada. Destarte, o percentual de PCD severa é de 6,9% ( $=0,27+3,18+0,18+0,94+0,39+1,94$ ). Se entendermos que os casos de deficiência mental/intelectual são severos (1,37%), o percentual aumenta para 8,27%, que é o número comunicado pelo Ministro Raimundo Carrero na motivação deste trabalho.

44. A partir da conjuntura atual de políticas públicas que atendem as PCD, mais próximas do modelo médico, podemos traçar análises a partir desses números e tecer conclusões a respeito. As PCD grave devem encontrar mais dificuldade, quando não impossibilidade, de integração ao mercado de trabalho por meio do mecanismo de cotas. Essas PCD devem ser prioritariamente atendidas pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC). Assim, temos um contingente de PCD aproximadamente de 1.585.004 ( $=506.377+344.206+734.421$ ). Se considerarmos, para a deficiência mental/intelectual, uma proporção quanto aos graus de deficiência similar aos demais tipos de deficiência, teremos que agregar mais 70.447 PCD mental/intelectual graves, o que redundará em 1.655.451. Podemos considerar esse número uma boa aproximação para o público alvo do BPC, pois o quantitativo de PCD beneficiárias do BPC em dezembro de 2010 foi de cerca de 1.780.000 pessoas.

45. Os demais graus de deficiência devem ser atendidos por outros elementos de políticas públicas, como a política de cotas nas empresas, objeto desta fiscalização. Usando o mesmo método de cálculo anterior, a quantidade de PCD moderada é de 12.067.979 ( $=6.056.533+1.798.967+3.698.929+513.550$ ), o que dá 6,3% da população. Comparado ao contingente de PCD na Rais de 2010, de 365.074 PCD empregados, teremos ainda somente 3,0% dos 45.606.048. Mesmo, relevando-se o fato de que a Rais é um registro administrativo que é fiscalizado pela inspeção do trabalho e obedece a critérios mais conservadores de definição da deficiência – o modelo médico –, podemos apostar aí em um déficit enorme de PCD que poderiam ser incorporadas ao mercado de trabalho pelo mecanismo de cotas. Se formos visualizar o quantitativo de PCD leve, o déficit torna-se estratosférico: 47.645.415 ( $=29.211.482+7.574.145+8.832.249+2.027.539$ ). No entanto, tendo em vista o Decreto 3.298/1999, modificado pelo Decreto 5.296/2004, que dita a política nacional vigente e ainda restringe a definição de deficiência aos casos mais graves e moderados, no seu art. 4º, prosseguimos nossa linha de raciocínio considerando apenas o grau de deficiência moderada.

46. Por isso, considerando o aspecto autodeclaratório do Censo que tende a sobrestimar o número de PCD pelo desenho de modelo social e os elevados quantitativos encontrados no parágrafo anterior, entendemos que o mecanismo de cotas deveria beneficiar prioritariamente as PCD moderada para em seguida aquelas leves, sob o risco de as empresas preferivelmente preencher as suas cotas com PCD leves para, em seguida, com moderadas. Mais uma vez, a política pública a ser elaborada pelo poder Executivo deve considerar esses aspectos importantes no momento de desenvolver a definição do modelo psicossocial.

47. Podemos fechar mais o nosso recorte de análise se tomarmos as PCD entre os 15 e 64 anos, que é a faixa de idade produtiva – alvo do mecanismo de cotas –, limitada inferiormente pela possibilidade de trabalho como aprendiz e superiormente pela idade de obtenção do BPC idoso.



Assim, pela tabela abaixo, podemos observar que dos 45 milhões PCD, 32 milhões (71,5%) estão na faixa de idade produtiva e seriam alvo das cotas (tabela 5).

**Tabela 5 – Resultados de deficiência para a idade produtiva no Censo 2010**

Tipo de deficiência		População	Porcentual da população total (%)
Pelo menos uma das deficiências investigadas		32.609.023	-
Visual	Não consegue de modo algum	301.961	-
	Grande dificuldade	3.976.160	3,04
	Alguma dificuldade	22.037.125	16,86
Auditiva	Não consegue de modo algum	232.626	-
	Grande dificuldade	855.806	0,65
	Alguma dificuldade	4.407.508	3,37
Motora	Não consegue de modo algum	298.765	-
	Grande dificuldade	1.851.569	1,42
	Alguma dificuldade	5.266.174	4,03
Mental/intelectual		1.808.663	1,38
Nenhuma dessas deficiências		98.063.640	75,01
<b>População total</b>		<b>130.728.560</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010

48. Adotando o mesmo método de cálculo da tabela anterior, podemos encontrar um número mais realista do contingente de PCD moderada que estão em idade produtiva e podem ser incorporada ao mercado de trabalho pelo mecanismo de cotas. A quantidade cai quase à metade em relação ao contingente total da população obtido da tabela anterior, ou seja, de 6.991.691 (= 3.976.160+855.806+1.851.569+308.156), o que equivale a 3,7%. Mesmo assim, o déficit de atendimento do mecanismo de cotas continua ainda elevado, lembrando que naquele ano apenas 365.074 encontravam-se empregadas, ou seja, 5,2%.

49. Outro recorte, o de nível de instrução, permite visualizar os possíveis desafios encontrados na colocação das PCD no mercado de trabalho (tabela 6).

**Tabela 6 – Resultados de deficiência para escolaridade no censo 2010**

Sexo e nível de instrução	Pessoas de 15 anos ou mais de idade por existência ou não de pelo menos uma das deficiências investigadas		
	Total	Pelo menos uma das deficiências investigadas	Nenhuma das deficiências investigadas
<b>Total</b>	<b>144 814 164</b>	<b>42 146 647</b>	<b>102 609 427</b>
Sem instrução e fundamental incompleto	65 043 145	25 766 944	39 231 515
Fundamental completo e médio incompleto	27 511 216	5 967 894	21 537 500
Médio completo e superior incompleto	37 963 308	7 447 983	30 509 053
Superior completo	13 463 757	2 808 878	10 653 769
Não determinado	832 737	154.947	6.770

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010

50. Das PCD com uma das deficiências, de 15 anos ou mais de idade, pode-se verificar que 2.808.878 pessoas têm nível superior completo (6,7% entre os que possuem alguma deficiência) e que 7.447.983 têm nível médio completo ou superior incompleto (17,7%). Assim, dependendo da

função laboral, a quantidade de PCD com níveis de educação compatíveis a essas funções pode ser menor do que os 6.991.691 encontrados no mercado de trabalho.

51. Além desses, há outros fatores sistêmicos que afetam a empregabilidade dos trabalhadores em geral, como a localização do emprego, que pode não só não coincidir, como ser distante do local de residência do trabalhador, e o setor de atividade do empregador, que pode ser distinto do tipo de capacitação do trabalhador. Apesar de não podermos neste trabalho detalhar com exatidão os vários fatores incidentes sobre os números de PCD que estão presentes no mercado de trabalho, podemos concluir, utilizando o Censo 2010, que, apesar da grande diferença entre oferta e demanda de trabalho – não tão discrepante quando investigamos as características da oferta –, a oferta de PCD para o cumprimento legal das cotas deve enfrentar mais dificuldades adicionais em relação ao nível educacional, distribuição espacial e tipo de atividade dos empregos demandados.

#### 4.2. Relação Anual de Informações Sociais (Rais)

52. A Relação Anual de Informações Sociais, ao lado do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), são os dois sistemas de informações mais importantes do Ministério do Trabalho e Emprego. A Rais é preenchida pelas empresas e empregadores de mão de obra que, anualmente, são obrigados a prestar essas informações ao Ministério do Trabalho. Na prática, a Rais é um censo administrativo sobre o mercado de trabalho brasileiro, uma vez que abrange celetistas, estatutários, trabalhistas avulsos e avulsos. No entanto, ela não alcança os trabalhadores autônomos, empresários sem vínculo empregatício e a mão de obra sem registro de carteira de trabalho, ou seja, ela abrange apenas o mercado formal.

53. Para inspeção do trabalho, a Rais é instrumento valioso pois possibilita o retrato universal do mercado de trabalho formal, o que permite o planejamento dos trabalhos de inspeção a partir da avaliação do estoque de vínculos para alocação do PCD. Entretanto, a Rais é divulgada alguns meses após findado o exercício, o que faz com que o planejamento de inspeção do trabalho se dê com pelo menos um ano de defasagem. Além disso, a Rais é autodeclarada tornando as informações nela passíveis de ressalva e sujeitas a fiscalizações para atestar a sua veracidade pela própria inspeção do trabalho. A Rais e o Caged são coletados inicialmente pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e repassados para gestão da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), à qual são solicitadas as extrações pela área de informática do MTPS para elaboração de estudos, compilação de estatísticas e tomada de decisão, entre elas o planejamento da inspeção do trabalho.

54. A Rais é um registro administrativo antigo e consolidado, o qual não é gerido pelo principal usuário dessas informações, mas por órgãos governamentais especializados por sistemas de informações. Por essa razão, salvo os questionamentos quanto ao seu caráter autodeclaratório (omissões de declaração e erros de preenchimento) que deva comprometer uma variável ou outra, entendemos que o sistema possui boa confiabilidade.

55. Não tivemos sucesso suficiente para trabalharmos com o repositório da Rais nos servidores deste Tribunal, dado que os gestores trabalham com banco de dados divergentes aos existentes no TCU, razão pela qual solicitamos uma extração da Rais de tabela das empresas (totalidade de estabelecimentos, de acordo com Instrução Normativa MTE/SIT 98/2012), contendo informações como número total de empregados, setor econômico (CNAE), localidade (município e estado), bem como, número de pessoas com deficiência física, número de pessoas com deficiência auditiva, número de pessoas com deficiência visual, número de pessoas com deficiência mental, número de pessoas com deficiência múltipla, número de pessoas com deficiência reabilitadas, número de pessoas com deficiência física, número de pessoas sem deficiência.

56. De 46.784 empresas na Rais de 2014, a última disponível, conforme pedido feito ao MTPS, apenas 41.977 atendiam à cota legal mínima de PCD, quase 90% delas (tabela 7). Observa-se que esse descumprimento é tanto maior, quanto maior o número de funcionários da empresa, variando de 86,8% para as empresas menores a 96,3% para as maiores.

**Tabela 7 – Cotas por tamanho de empresa na Rais**

Número de	Número	Empresas	%	Vínculos	Déficit de	Déficit
-----------	--------	----------	---	----------	------------	---------

empregados	de empresas (A)	fora da cota (B)	(B/A)	(C)	cota (D)	(%) (D/C)
100-200	21.619	18.758	86,8	2.595.038	52.715	2,0
200-500	14.729	13.320	90,4	4.124.732	99.688	2,4
500-1000	5.515	5.162	93,6	3.595.673	110.177	3,1
1000 ou mais	4.921	4.737	96,3	17.615.633	690.544	3,9
<b>Total</b>	<b>46.784</b>	<b>41.977</b>	<b>89,7</b>	<b>27.931.076</b>	<b>953.124</b>	<b>3,4</b>

Fonte: Extração da Rais 2014 fornecida pelo gestor, tratada.

57. Ainda pela mesma tabela, o déficit de cota – a quantidade de vínculos de PCD que faltam para atingir a cota legal em cada empresa – é crescente para o tamanho da empresa em termos de número de empregados, variando de 52.715 a 690.544 vínculos. Destaca-se o quantitativo absoluto total de déficit de cota, redundando em 953.124 vínculos no Brasil.

58. Mesmo normalizando pelo número de vínculos de cada faixa de tamanho, o percentual é crescente também à medida que aumenta o tamanho da empresa (de 2 a 3,9%). A leitura que se pode fazer de cada um desses percentuais é o seguinte. Por exemplo, as empresas de tamanho de 200 a 500 empregados precisam completar, agregadamente, 2,4% de seus vínculos com PCD para cumprir os 3% exigidos por lei. Apenas atendiam em 0,6% com PCD.

59. Ademais, na faixa de 500 a 1000, precisam acrescentar 3,1% dos 4% necessários e, na faixa de mais 1000, 3,9% dos 5%. Perceba que os 2% para empresas de 100 a 200 não se contradiz com o fato de que há empresas que cumprem a cota exigida de 2%, no caso 13,2% (=100%-86,8%), pois pode acontecer de que as empresas que descumprem o fazem por muito vínculos e as empresas que cumprem o fazem por pouco.

60. O déficit de cota aponta para maiores possibilidades de inserção de PCD e, portanto, maior priorização de seleção no planejamento da inspeção do trabalho. Enquanto isso, o percentual do déficit de cota alerta para dificuldades em algum segmento para cumprimento da cota. Abre assim possibilidades de estudos das razões pela qual um segmento encontra mais dificuldades de inserção, bem como providências gerais da política de inserção naquele segmento.

**Tabela 8 – Cotas por setor econômico na Rais**

Setor econômico	Número de empresas (A)	Empresas fora da cota (B)	% (B/A)	Vínculos (C)	Déficit de cota (D)	Déficit (%) (D/C)
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	1.127	1.009	89,5	380.240	11.788	3,1
Extrativista mineral	246	203	82,5	147.343	4.216	2,9
Indústria de transformação	9.487	7.796	82,3	4.124.696	99.167	2,4
Utilidade pública	474	412	86,9	370.862	11.160	3,0
Construção Civil	4.492	4.196	93,4	1.614.773	51.507	3,2
Comércio	6.719	5.950	88,6	2.876.229	71.096	2,5
Serviço	16.761	15.071	89,9	9.217.266	297.093	3,2
Administração Pública	7.471	7.334	98,2	9.197.970	407.038	4,4
<b>Total</b>	<b>46.777</b>	<b>41.972</b>	<b>89,7</b>	<b>27.929.379</b>	<b>953.065</b>	<b>3,4</b>

Fonte: Extração da Rais 2014 fornecida pelo gestor, tratada.

61. Em estudo similar por setor econômico (tabela 8), podemos observar como setores com mais dificuldade em cumprir as cotas, os de agropecuária (89,5%), serviço (89,9%), construção

civil (93,4%) e administração pública (98,2%), sobretudo os dois últimos. A situação da construção civil pode ser explicada pela predominância de trabalho braçal, mais difícil de adaptação laboral, e a administração pública, pela maior dificuldade de cumprimento da cota em razão da obrigatoriedade de concurso público para ingresso da carreira sob regime celetista, mesmo que haja a reserva de cargos de 5% para PCD. Esses números são confirmados pelos percentuais de déficit de cota: agropecuária (3,1%), serviço (3,2%), construção civil (3,2%) e administração pública (4,4%). Enquanto isso, os setores com maior possibilidade de fiscalização para cumprimento de metas são a indústria de transformação (99.167), serviço (297.093) e administração pública (407.038), esta última com a ressalva citada acima.

**Tabela 9 – Cotas por grandes regiões na Rais**

Região	Número de empresas (A)	Empresas fora da cota (B)	% (B/A)	Vínculos (C)	Déficit de cota (D)	Déficit (%) (D/C)
Norte	2.679	2.481	92,6	1.589.054	60.313	3,8
Nordeste	8.671	7.788	89,8	5.080.063	182.877	3,6
Sudeste	23.472	21.048	89,7	14.517.775	483.067	3,3
Sul	8.341	7.341	88,0	4.048.001	125.873	3,1
Centro-oeste	3.621	3.319	91,7	2.696.183	100.994	3,7
<b>Total</b>	<b>46.784</b>	<b>41.977</b>	<b>89,7</b>	<b>27.931.076</b>	<b>953.124</b>	<b>3,4</b>

Fonte: Extração da Rais 2014 fornecida pelo gestor, tratada.

62. Olhando regionalmente (tabela 9), podemos perceber que o percentual de descumprimento de cota aumenta, grosso modo, da região mais meridional a mais setentrional: Sul (88%), Sudeste (89,7%), Nordeste (89,8), Centro-oeste (91,7%) e Norte (92,6%). Esse comportamento é confirmado pelos percentuais de déficit de cota: Sul (3,1%), Sudeste (3,3%), Nordeste (3,6%), Centro-oeste (3,7%) e Norte (3,8%). Ou seja, as regiões meridionais, apesar de muito longe do ideal, possuem maior facilidade de cumprimento das cotas. Essa dificuldade parece corroborar com a tendência de maior dificuldade de novas inserções de PCD nas regiões mais meridionais registrado nas contas de governo da SIT 2014. A lógica é de que, apesar de as regiões meridionais terem em valor absoluto mais vagas a serem preenchidas para atendimento das cotas, a proporção de empresas capazes de promover mais inserções é menor. Lembramos que a maioria das matrizes das empresas localizam-se nas regiões meridionais e somam quantidade de vagas mais amplas decorrentes da consolidação dos estabelecimentos em todo território nacional. Entretanto, as regiões com maior potencial de inspeção são as regiões Nordeste (182.877) e Sudeste (483.067).

63. Construindo uma tabulação cruzada de setor econômico por tamanho de empresa e registrando valores de déficit de cota, podemos gerar a tabela 10.

**Tabela 10 – Tabulação cruzada de déficit de cota por setor econômico vs tamanho de empresa na Rais**

Setor econômico	100-200	200-500	500-1000	Mais 1000	Total
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	1.621	2.143	1.859	6.165	11.788
Extrativista mineral	266	403	592	2.955	4.216
Indústria de transformação	10.421	14.224	12.377	62.145	99.167
Utilidade pública	391	810	1.075	8.884	11.160
Construção Civil	6.430	10.436	8.736	25.905	51.507
Comércio	9.285	10.998	7.839	42.974	71.096
Serviço	19.652	32.679	35.433	209.329	297.093
Administração Pública	4.643	27.979	42.229	332.187	407.038

<b>Total</b>	<b>52.709</b>	<b>99.672</b>	<b>110.140</b>	<b>690.544</b>	<b>953.065</b>
--------------	---------------	---------------	----------------	----------------	----------------

Fonte: Extração da Rais 2014 fornecida pelo gestor, tratada.

64. Por essa tabela, podemos visualizar mais detalhadamente que o maior problema de déficit de cota nos setores já identificados na tabela 8 – indústria de transformação (99.167), serviço (297.093) e administração pública (407.038) – encontram-se nas empresas com mais 1000 empregados.

65. Obtendo uma tabulação de região por tamanho de empresa para as mesmas variáveis anteriores, temos a tabela 11.

**Tabela 11 - Tabulação cruzada de déficit de cota por região vs tamanho de empresa na Rais**

<b>Região</b>	<b>100-200</b>	<b>200-500</b>	<b>500-1000</b>	<b>Mais 1000</b>	<b>Total</b>
Norte	3.118	5.976	8.106	43.113	60.313
Nordeste	8.559	19.890	29.416	125.012	182.877
Sudeste	26.637	49.245	48.597	358.588	483.067
Sul	10.060	16.763	14.756	84.294	125.873
Centro-oeste	4.341	7.814	9.302	79.537	100.994
<b>Total</b>	<b>52.715</b>	<b>99.688</b>	<b>110.177</b>	<b>690.544</b>	<b>953.124</b>

Fonte: Extração da Rais 2014 fornecida pelo gestor, tratada.

66. Ganha notório destaque as empresas da região Sudeste com mais de 1000 empregados (358.588), entre elas as grandes empresas nacionais com matriz na região, como comentado previamente. Novamente, as empresas com mais empregados, que precisam cumprir cota mais elevada, possuem mais possibilidades de elevação dos resultados de inserção dos que as empresas com menos empregados e de cotas legais menores.

### 4.3. Sistema de Fiscalização da Inspeção do Trabalho (Sfit)

67. O Sistema de Fiscalização da Inspeção do Trabalho (Sfit) é o registro administrativo utilizado na atividade de inspeção da SIT. Os usuários consistem nos auditores fiscais do trabalho que o alimentam nos seus trabalhos. O sistema comporta informações das empresas, bem como o acompanhamento dos autos de infração lavrados. O Sfitweb tem sido desenvolvido para aprimorar e acrescentar funcionalidades ao Sfit de modo a permitir mais informações gerenciais.

68. Naturalmente, o Sfit é um subconjunto das empresas no Brasil, correspondente àquelas inspecionadas pelos auditores do trabalho. Os dados presentes são mais atuais, em razão da alimentação corrente dos auditores, contando com as verificações in loco e/ou documentação comprobatórias. O Sfit é sistema operacionalizado pelo Serpro e há funcionalidades de extração pelos funcionários do MTPS.

69. Abaixo trazemos um levantamento do número de inspeções em 2015 realizadas em empresas com vistas a investigar o descumprimento de cotas (tabela 12).

**Tabela 12 - Cotas por tamanho de empresa no Sfit**

<b>Número de empregados</b>	<b>Número de inspeções (A)</b>	<b>Inspeções com déficit (B)</b>	<b>% (B/A)</b>	<b>Empregados (C)</b>	<b>Déficit de cota (D)</b>	<b>Déficit (%) (D/C)</b>
100-200	6.766	6.592	97,4	949.065	21.438	2,3
200-500	6.409	6.358	99,2	2.023.965	61.508	3,0
500-1000	2.967	2.962	99,8	2.087.912	82.557	4,0
1000 ou mais	2.828	2.827	99,9	9.350.514	460.512	4,9
<b>Total</b>	<b>18.970</b>	<b>18.739</b>	<b>98,8</b>	<b>14.411.456</b>	<b>626.015</b>	<b>4,3</b>

Fonte: Extração do Sfit 2015 fornecida pelo gestor, tratada.



70. Com o objetivo de avaliar a focalização do planejamento das inspeções de trabalho, podemos calcular a correlação entre os déficits de conta das empresas inspecionadas (tabela 12) e das empresas na Rais (tabela 7), cujo resultado é de 0,99. Ou seja, o número de inspeções aumenta proporcionalmente com o tamanho da empresa, tanto quanto o número potencial de empresas descumpridoras de cotas, demonstrando uma excelente focalização quando o recorte é o tamanho da empresa medido pelo número de empregados.

**Tabela 13 - Cotas por setor econômico no Sfit**

Setor econômico	Número de inspeções (A)	Inspeções com déficit (B)	% (B/A)	Empregados (C)	Déficit de cota (D)	Déficit (%) (D/C)
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	263	258	98,1	156.475	6.604	4,2
Extrativista mineral	199	199	100	162.008	7.239	4,5
Indústria de transformação	5.362	5.316	99,1	3.769.954	162.120	4,3
Utilidade pública	322	321	99,9	398.307	18.497	4,6
Construção Civil	2.811	2.791	99,3	1.710.278	72.092	4,2
Comércio	2.977	2.896	97,3	1.501.008	59.247	3,9
Serviço	6.927	6.849	98,9	6.529.184	291.349	4,5
Administração Pública	109	109	100	184.242	8.867	4,8
<b>Total</b>	<b>18.970</b>	<b>18.739</b>	<b>98,8</b>	<b>14.411.456</b>	<b>626.015</b>	<b>4,3</b>

Fonte: Extração do Sfit 2015 fornecida pelo gestor, tratada.

71. A análise dos déficits de cota das empresas inspecionadas por setor econômico (tabela 13) vis à vis o total de empresas com déficit de cotas na Rais (tabela 8) mostra-nos um descolamento no planejamento da inspeção no setor de administração pública (8.867 vs 407.038). Essa pouca priorização pelo setor deve-se a pouca flexibilidade do setor de ter corrigida a sua cota a não ser a longo prazo, como explicado anteriormente. A indústria de transformação, pelo contrário, é inspecionada em excesso (162.120 vs 99.167). A correlação calculada equivale a 0,37, o que aponta que a inspeção não acompanha as possibilidades de déficit de cota da Rais. Mas esse resultado ainda não é ruim, quando consideramos o caso especial da administração pública, que distorce esse resultado.

**Tabela 14 - Cotas por grandes regiões no Sfit**

Região	Número de inspeções (A)	Inspeções com déficit (B)	% (B/A)	Empregados (C)	Déficit de cota (D)	Déficit (%) (D/C)
Norte	1.755	1.701	96,9	1.039.956	42.995	4,1
Nordeste	4.084	4.038	98,9	3.482.243	154.049	4,4
Sudeste	8.643	8.557	99,0	7.115.181	311.960	4,4
Sul	3.162	3.131	99,0	1.854.160	77.689	4,2
Centro-Oeste	1.326	1.312	98,9	919.916	39.322	4,3
<b>Total</b>	<b>18.970</b>	<b>18.739</b>	<b>98,8</b>	<b>14.411.456</b>	<b>626.015</b>	<b>4,3</b>

Fonte: Extração do Sfit 2015 fornecida pelo gestor, tratada.

72. A análise dos déficits de cota das empresas inspecionadas por região (tabela 14) vis a vis o total de empresas com déficit de cotas na Rais (tabela 9) aponta para uma correlação muito boa (0,98). Podemos identificar a região Nordeste proporcionalmente mais inspecionada do que as demais regiões, tendo as regiões meridionais menor nível de inspeção.

**Tabela 15 – Tabulação cruzada de déficit de cota por setor econômico vs tamanho de empresa no Sfit**

Setor econômico	100-200	200-500	500-1000	Mais 1000	Total
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	280	769	1.568	3.987	6.604
Extrativista mineral	246	532	866	5.595	7.239
Indústria de transformação	5.773	18.347	24.640	113.360	162.120
Utilidade pública	210	936	2.250	15.101	18.497
Construção Civil	3.740	9.357	10.665	48.330	72.092
Comércio	4.711	9.182	6.046	39.308	59.247
Serviço	6.427	22.126	35.914	226.882	291.349
Administração Pública	51	259	608	7.949	8.867
<b>Total</b>	<b>21.438</b>	<b>61.508</b>	<b>82.557</b>	<b>460.512</b>	<b>626.015</b>

Fonte: Extração do Sfit 2015 fornecida pelo gestor, tratada.

73. Destaca-se, na tabela 15, a inspeção concentrada no setor de serviços para empresas com mais de 1000 empregados (226.882), o que é justificável tendo-se em vista o déficit de cota da Rais (209.329) na tabela 10. No entanto, a inspeção no setor de administração pública com mais de 1000 empregados, de apenas 7.949, destoa do potencial de inspeção pelo déficit de cotas, de 332.187, na tabela 9. Isso acontece para todas as faixas de tamanho de empresa no setor de administração pública. Em razão disso, a correlação entre inspeção e potencial de inserção é de apenas 0,49, que pode ser compreendido como um número aceitável, se considerarmos as particularidades do setor de administração pública. Investigações desse tipo podem orientar também a especialização do pessoal da SIT, quanto aos setores a dedicar mais esforços de efetivação da política de cotas.

**Tabela 16 – Tabulação cruzada de déficit de cota por região vs tamanho de empresa no Sfit**

Região	100-200	200-500	500-1000	Mais 1000	Total
Norte	1.750	6.245	8.258	26.742	42.995
Nordeste	4.930	13.316	15.924	119.879	154.049
Sudeste	9.171	28.278	39.183	235.328	311.960
Sul	4.033	9.715	13.961	49.980	77.689
Centro-Oeste	1.554	3.954	5.231	28.583	39.322
<b>Total</b>	<b>21.438</b>	<b>61.508</b>	<b>82.557</b>	<b>460.512</b>	<b>626.015</b>

Fonte: Extração do Sfit 2015 fornecida pelo gestor, tratada.

74. A tabela 16 mostra que o planejamento da inspeção, tal qual o potencial de inspeção observado na Rais (358.588) na tabela 11, concentra-se nas empresas do Sudeste com mais de 1000 empregados (235.328). O planejamento da inspeção também prioriza as empresas com mais empregados em todas as regiões vis à vis o potencial de inspeção visto na tabela 11. Por essa razão, a correlação entre planejamento e potencial de inspeção é de 0,98. Esse tipo de investigação pode orientar a distribuição regional de pessoal da SIT.

75. Logo, analisando os diversos aspectos do planejamento da inspeção, não identificamos discrepância alarmante entre os dados do Sfit e da Rais, que nos dá medida do número de vagas que deveriam ser preenchidas para cumprimento das cotas. Portanto, essas comparações nos fazem concluir que a focalização da inspeção do trabalho é adequada.

76. No entanto, os números de vagas em número absoluto ainda continuam altos, muito aquém do que se espera para esse dispositivo da política pública de inserção da PCD. Não se deve se esperar que a boa focalização do planejamento da inspeção implique necessariamente em bons números absolutos de preenchimento das cotas existentes. Também, precisa-se avaliar o lado da oferta de PCD em fatores, como a escolaridade e a sua distribuição regional, aspectos esses que deveriam ser compatíveis com a exigência e distribuição territorial das vagas nas empresas.

#### 4.4. Outras bases

77. Outros sistemas de informações não examinados neste trabalho auxiliam no dispositivo de inserção de PCD, além do Censo, Rais e Sfit.

78. O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) é registro administrativo do MTPS, que serve para identificar o fluxo de contratação e demissões dos empregados do mercado formal de trabalho, entre eles a flutuação de mercado das PCD. O Sistema de Índices de Débito (Ideb) é outro sistema, do MTPS, que também auxilia na execução dos trabalhos de inspeção.

79. Saindo do raio de ação do MTPS, o Cadastro Único é registro administrativo que conta com dados acerca de deficiência do público de reduzido nível de renda alvo de políticas sociais. Em termos de pesquisas amostrais, há gestões da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência junto ao IBGE para que inclua permanentemente na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) questões sobre deficiência. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais, a Munic, traz informações sobre as PCD na administração pública direta.

### 5. Conclusões

80. Esse levantamento buscou realizar uma avaliação inicial da sistemática de fiscalização do Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS) sobre as cotas legais das Pessoas com Deficiência (PCD) nas empresas, bem como dos sistemas de informação utilizados para esse objetivo.

81. A estimativa da quantidade de PCD no Brasil, assim como no resto do mundo, passa por modificações em virtude da evolução do conceito de deficiência que tem caminhado de um modelo médico, mais restrito e pautado nas lesões corporais, para um modelo social, que compreende a incapacidade da sociedade em adaptar-se a diversidade psíquica e corporal das pessoas. As políticas públicas de promoção dos direitos das PCD passam atualmente por esse período de transição e enfrentam o desafio de se aprimorar para atender esse público, ao mesmo tempo que considere as dificuldades fiscais e administrativas de implementação.

82. Assim, antes da implementação do novo modelo, recentemente diferentes versões dos censos demográficos, tais como os de 2000 e 2010, têm buscado contemplar questões relacionadas a PCD utilizando novos paradigmas de identificação desses novos indivíduos. Baseado no último Censo, construiu-se um entendimento de que quase um quarto da população brasileira (23,9%) possui algum tipo de deficiência. A partir de um exercício de considerar outros elementos da política pública para PCD, assim como aspectos de mercado de trabalho e escolaridade, tecemos comentários sobre o real tamanho do contingente de PCD que seria público alvo das cotas legais para PCD nas empresas, de acordo com a legislação vigente.

83. Desse exercício, seria plausível esperar que esse percentual poderia cair a 5,2% da população. Não calculamos com exatidão esse novo percentual, pois, para isso, seria necessário trabalhar com os milhões de registros presentes no Censo. Mesmo argumentando que esse percentual pode ser bem inferior ao atualmente acreditado, ainda assim ele não deixa de ser alarmante e continua justificando as políticas sobre o tema.

84. Quando nos deparamos com as estatísticas de colocações de PCD no mercado de trabalho, compreendemos quão inefetivo ainda é esse dispositivo legal (Lei 8.213/1991). Mesmo retirando uma parte desse público de PCD e direcionando-os para outros itens da política pública, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), ainda assim, a quantidade de PCD empregadas,

segundo a Rais, é muito reduzido frente ao contingente de PCD na população, podendo variar de 0,3, na pior estimativa, a cerca de 5%.

85. Portanto, há muito a ser feito ainda pelo poder público para aumentar a empregabilidade das PCD. Isso passa pela inspeção do trabalho na fiscalização do cumprimento das cotas legais. Foram analisados aspectos iniciais de eficiência de atuação do aparato governamental para esse desiderato, ou seja, a Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) no MTPS. Por meio da análise de focalização das inspeções realizadas em 2015, registradas no Sistema de Fiscalização da Inspeção do Trabalho (Sfit), perante ao potencial de colocações no mercado de trabalho retirados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), não verificamos distorções nesse aspecto no exame dos dados, salvo as inspeções no setor de administração pública com regime celetista que estão, em termos quantitativos, aquém do que se esperava.

86. Há dificuldades no curto prazo nas organizações públicas para cumprir as cotas, em razão da exigência de concurso público na admissão, apesar da existência da cota mínima de 5% em concurso. A política pública precisa ser melhorada para abarcar essa peculiaridade, possibilitando a atuação mais eficaz da inspeção do trabalho e evitando reclamações do setor privado para quem a administração pública deveria dar o exemplo antes de poder cobrar.

87. Dessa forma, a boa focalização da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) na distribuição de suas inspeções, em termos dos tamanhos de empresas, setores econômicos e regiões fiscalizadas, parece proporcionar uma boa eficiência na atividade de inserção do trabalho. Para completar essa conclusão, seria necessário avaliar a quantidade e distribuições de fiscais de trabalho pelo território nacional, o que não foi realizado neste levantamento.

88. Quanto à eficácia do dispositivo de cotas, há duas leituras distintas a serem feitas sobre esse aspecto. Se nos fixamos no atingimento das metas do PPA relativas ao número de inserções de PCD ano a ano, verificamos que a inspeção do trabalho tem sido eficaz no alcance dessas metas. No entanto, se voltarmos a nossa avaliação para o déficit de vagas existente comparado às cotas previstas, concluímos que o nível de colocação ainda está muito distante do que pode ser alcançado. Um exame adicional terá que ser feito sobre a qualidade das atuações lavradas pela inspeção do trabalho para completar a análise de eficácia dessa atividade.

89. Em relação à efetividade, concluímos inicialmente por uma avaliação negativa. Da parte da SIT, o único ponto que pode comprometer nesse aspecto é a predominância de inspeções na modalidade indireta, em que a fiscalização é realizada remotamente, o que não permite a visualização de aspectos importantes como a adaptação das PCD nos seus postos de trabalho. Entretanto, muitos outros fatores que impactam a efetividade, como escolaridade, capacitação e reabilitação das PCD, bem como atuação de outras fiscalizações, como a do Ministério Público, por meio de Termos de Ajustamento de Conduta, não estão ao alcance do gerenciamento da SIT e pertencem a outras áreas de atuação governamental.

90. Por fim, foram tomados dados do Sfit por meio de solicitação de uma extração junto ao gestor e não foi realizada avaliação desse sistema de informação. Diferente do Censo e da Rais, que são pesquisas de campo respondidas por terceiros (população e empresas), o Sfit é registro administrativo com entrada de dados executada pelos fiscais do trabalho, cujas informações servem para avaliar as metas estabelecidas para a própria inspeção do trabalho. Essa falta de segregação de funções, entre setores avaliados e informadores de dados, pode representar um risco na confiabilidade dos resultados alcançados pela inspeção do trabalho, entre eles as metas de inserção de PCD no mercado de trabalho. Uma auditoria de TI deve ser levada a cabo para avaliar o Sfit.

## **6. Proposta de encaminhamento**

91. Ante todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

I) determinar à SecexPrevidência, com fundamento no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, que avalie, com base no presente levantamento, sem prejuízo dos demais temas afetos à Secretaria e que não foram objeto deste trabalho, a conveniência e a oportunidade de propor ao Tribunal a inclusão nos futuros Planos de Fiscalização dos temas indicados na peça 11;

II) encaminhar o presente relatório à Comissão de Acessibilidade do Tribunal de Contas da União (Caces) com vistas a permitir que esta conheça as conclusões iniciais alcançadas por este trabalho, bem como das possibilidades de investigação em futuros trabalhos sobre o tema, que não foram objeto de análise do presente Levantamento;

III) arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, c/c o item 50 dos Padrões de Levantamento, aprovados pela Portaria-Segecex 15/2011.

É o relatório.



## VOTO

Trata-se de relatório de levantamento com o objetivo de verificar a produção de estatísticas e a efetividade da sistemática de fiscalização do antigo Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS) sobre as cotas de pessoas com deficiências (PCD) empregadas nos estabelecimentos de diferentes tamanhos. A fiscalização é decorrente de proposta apresentada ao Plenário deste Tribunal pelo Ministro Raimundo Carreiro na sessão extraordinária de 3 de dezembro de 2014 e foi executada sob orientação e acompanhamento da Comissão de Acessibilidade do TCU.

2. A Lei 8.213/1991, que dispôs sobre os planos de benefício da previdência social, instituiu o sistema de cotas, ao definir que as empresas com mais de cem empregados devem preencher, escalonadamente, de 2 a 5% dos seus cargos com PCD ou beneficiários da previdência social reabilitados. Já a Lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) expandiu conceitualmente o enquadramento da deficiência, sistemática que deve ser detalhadamente definida até 2018.

3. A avaliação feita pela equipe da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência) é positiva quando a análise se restringe à verificação do atingimento das metas do PPA 2012-2015 relativas ao número de inserções de PCD ano a ano. A meta de inserir 160 mil pessoas no mercado de trabalho nos quatro anos do plano foi alcançada, com a inserção de 160.882 PCD, graças à atuação dos fiscais do trabalho.

4. Quando se trata de avaliar a efetividade da política, no entanto, a conclusão é outra.

5. A equipe estima que cerca de 23,9% da população brasileira apresentam algum tipo de deficiência física, mental ou intelectual, sendo 9,3% consideradas leves, 6,3% no nível moderado e 8,3% no grau severo. Este último grupo é, em geral, atendido por políticas públicas de assistência social, como o Benefício de Prestação Continuada.

6. Os 6,3% dos brasileiros com deficiência moderada enquadram-se melhor nos objetivos da política de cotas nas empresas. É um contingente de mais de 12 milhões de pessoas, calculado a partir dos dados do censo de 2010, das quais cerca de 7 milhões em idade produtiva. Destas, apenas 365 mil (5%) estavam empregadas, segundo a Relação Anual de Informações Sociais (Rais/2010).

7. Esses dados devem ser vistos com cautela, pois qualquer tentativa de estimar a quantidade de PCD no Brasil será fortemente influenciada pelo critério utilizado para aferição da deficiência e pela metodologia adotada. Lembro que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística registrou, na Pesquisa Nacional de Saúde 2013 (disponível em <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94522.pdf>), que 6,2% dos brasileiros possuía pelo menos uma deficiência intelectual, física, visual ou auditiva. É um número bastante inferior ao levantado pela equipe da SecexPrevidência, mas, ainda assim, a proporção das PCD empregadas é muito baixa.

8. De acordo com o relatório, quase 90% das empresas que entregaram a Rais em 2014 deixaram de preencher todas as vagas referentes à cota de PCD. O descumprimento é mais evidente nas grandes empresas (96%) e nas estatais regidas pela Consolidação das Leis Trabalhistas (98%). A falta de capacitação profissional adequada tem sido o principal argumento exposto por empregadores para a não integralização das cotas para PCD.

9. Especificamente em relação às empresas públicas e às sociedades de economia mista, a dificuldade no preenchimento das vagas reside, em parte, na exigência de aprovação em concurso público, apesar da previsão de cotas nesses certames.

10. É forçoso, portanto, concordar com a unidade técnica quando avalia negativamente a efetividade do dispositivo de cotas, notadamente em razão do elevadíssimo déficit de vagas preenchidas por PCD. É necessária a implementação de políticas públicas que insiram, de fato, as PCD

em escolas inclusivas ou especializadas, da pré-escola à pós-graduação. O TCU pode contribuir nesse sentido por meio de ações de controle específicas, a serem previstas nos futuros planos.

11. Acolho, portanto, as propostas da SecexPrevidência, no sentido de determinar à Segecex que leve em consideração, na elaboração dos próximos planos de fiscalização, as conclusões deste levantamento, e de encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado deste voto e do relatório que o precede, à Comissão de Acessibilidade do Tribunal de Contas da União, como subsídio para sua atuação.

12. Cumpre, ainda, enviar cópia do acórdão, voto e relatório ao Ministério do Trabalho e às Comissões de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, da Câmara dos Deputados, e de Assuntos Sociais, do Senado Federal, para ciência.

Por todo o exposto, acolho o parecer da unidade técnica e VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de junho de 2016.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 1486/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.182/2016-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento.
3. Responsável: Miguel Soldatelli Rossetto (297.325.140-00).
4. Órgão: Ministério do Trabalho.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia relatório de levantamento, com o objetivo de verificar a produção de estatísticas e a efetividade da sistemática de fiscalização do antigo Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS) sobre as cotas de pessoas com deficiências (PCD) empregadas nos estabelecimentos de diferentes tamanhos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Segecex que, quando da elaboração dos próximos planos de fiscalização, considere as conclusões deste levantamento;

9.2. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Comissão de Acessibilidade do Tribunal de Contas da União (Caces), como subsídio para sua atuação;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, ao Ministério do Trabalho e às Comissões de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, da Câmara dos Deputados, e de Assuntos Sociais, do Senado Federal, para ciência;

9.4. arquivar os presentes autos.

## 10. Ata nº 21/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/6/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1486-21/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Benjamin Zymler, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)  
RAIMUNDO CARREIRO  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
VITAL DO RÊGO  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
PAULO SOARES BUGARIN  
Procurador-Geral