

# Acessibilidade nas edificações públicas federais: contribuições das auditorias de obras do TCU



**Marcos Donizete Machado**

é servidor do Tribunal de Contas da União, na Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana



**Rafael Carneiro Di Bello**

é servidor do Tribunal de Contas da União, na Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana



**Victor Hugo Moreira Ribeiro**

é servidor do Tribunal de Contas da União, na Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana

## RESUMO

A acessibilidade total às edificações públicas é um direito constitucionalmente assegurado a todo cidadão. No entanto, o Poder Público Federal não vem cumprindo essa obrigação constitucional, de acordo com recentes fiscalizações realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Com base nesses trabalhos, o TCU vem cobrando que os órgãos responsáveis, em especial a Secretaria de Direitos Humanos (SDH/PR) e a Secretaria de Patrimônio da União (SPU/MPOG), cumpram suas missões institucionais. Ações de construção, reforma ou adaptação nas edificações públicas federais devem garantir sua acessibilidade por meio do respeito às normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas, em especial a NBR nº 9.050/2004. O presente artigo técnico tem como objetivo compartilhar experiências e os principais resultados relacionados à temática da acessibilidade, obtidos especialmente a partir dos trabalhos de auditoria em obras de edificações públicas, no intuito de contribuir para o aprimoramento técnico dos servidores do TCU e de outros órgãos da administração pública. No tocante à metodologia, o estudo se baseou em revisão da legislação, dos códigos de ética profissional da arquitetura e da engenharia e da literatura técnica, além de análises e sínteses de relatórios de auditoria e deliberações do TCU, com destaque (i) para a auditoria operacional realizada em 2011 sobre a acessibilidade nas edificações existentes, e (ii) para as avaliações da acessibilidade em novas edificações, no âmbito



do ciclo anual de fiscalizações de obras (Fiscobras), de 2012 a 2014. São apresentados exemplos de auditorias temáticas nos programas governamentais de obras de habitação (Minha Casa Minha Vida), de educação (Proinfância) e de unidades básicas e de pronto atendimento na saúde (UBS e UPA). Os resultados do estudo indicam que, embora os prazos legais para que seja assegurada acessibilidade total nas edificações públicas federais estejam expirados há mais de oito anos, ainda são muitos os desafios a superar para alcançar esse objetivo. A começar pela falta de uma ação orçamentária específica no Orçamento Geral da União que aumente a transparência acerca das ações realizadas e permita o acompanhamento dos investimentos em acessibilidade, passando pela falta de capacitação de servidores públicos federais, conclui-se que o Governo Federal está muito distante de atingir os requisitos mínimos de acessibilidade exigidos pela boa técnica. Por outro lado, tem-se a contribuição das auditorias do TCU no estímulo ao comportamento ético, em especial o senso de prioridade no trato da questão. A cobrança continuada também proporciona reflexão e inovação, tendo em vista soluções efetivas para a acessibilidade.

**Palavras-chave:** Acessibilidade, Pessoas com Deficiência, Idosos, Ética, Edificações, Obras Públicas, Controle Externo, Fiscobras, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria de Patrimônio da União, Minha Casa Minha Vida, Proinfância, Metodologias Inovadoras, UPA, UBS, SeinfraUrbana.

## 1. INTRODUÇÃO

Um primeiro mito que o presente artigo técnico pretende derrubar é o de que a acessibilidade é assunto que diz respeito somente às pessoas com deficiência. Embora se trate de um contingente expressivo, atingindo, no Brasil, mais de 45 milhões de pessoas (IBGE, 2013), ou quase um quarto de toda a população do país, não são as únicas afetadas pela falta de acessibilidade.

Dos pontos de vista ético e legal, a implantação dos requisitos básicos de acessibilidade às edificações públicas visa não apenas àquelas pessoas com deficiências permanentes (visuais, auditivas, intelectuais, de estatura ou motoras), mas também àquelas que se encontram, ainda que temporariamente, com alguma habilidade reduzida (de mobilidade, sensorial etc.). É o caso dos idosos, doentes, acidentados, recém-operados, obesos em grau avançado, gestantes, mães com crianças de colo (ou carrinhos de bebê) e outras pessoas.

Segundo o IBGE (2015), o país passa por progressivo envelhecimento da sua população. As projeções em horizonte de longo prazo (2000 a 2030) indicam que a quantidade de idosos triplicará, atingindo 41,5 milhões de cidadãos. Tal crescimento na parcela da população com maiores dificuldades de locomoção e perdas de acuidade sensorial ou cognitiva é decorrente da queda na taxa de fecundidade, de

acordo com o IBGE (2013), o que significa dizer que a necessidade de autonomia dos idosos e deficientes para exercer suas atividades diárias alça o tema da acessibilidade a um patamar de preocupação que atinge toda a população brasileira.

Dada a importância da temática, o presente artigo discutirá as bases constitucional, legal, ética e tecnológica relacionadas à acessibilidade, elencando alguns dos principais trabalhos já realizados pelas unidades técnicas do TCU. Será conferido destaque especial aos resultados da auditoria operacional que teve como foco a acessibilidade nas edificações federais já existentes, bem como aos principais apontamentos das fiscalizações anuais de obras públicas (Fiscobras), no caso de novas edificações em fase de construção.

No que tange ao campo da ética, este artigo se socorrerá dos pensamentos de Mario Sergio Cortella, doutor em educação, filósofo, docente e pesquisador da PUC-SP, com 40 anos de experiência no tema.

## 2. A ACESSIBILIDADE ÀS EDIFICAÇÕES PÚBLICAS COMO UMA OBRIGAÇÃO ÉTICA, CONSTITUCIONAL E LEGAL

Segundo Cortella (2013, p. 15), o termo “ética” vem do grego arcaico “*ethos*” e significa “a morada do humano”, ou seja, é o lugar onde todos vivem juntos e com outros partilham a vida. Por esse motivo, é essencial que todos adotem princípios e valores de conduta para que a boa convivência seja preservada.

### 2.1 A CONDUTA ÉTICA A NORTEAR AS AÇÕES VOLTADAS À ACESSIBILIDADE

Nas palavras do ilustre educador, “revisitar o tema da ética não é fazê-lo até que as pessoas se cansem, mas até que se convençam da importância de não deixar nossa casa [*ethos*] apodrecer e se deteriorar”, tendo em vista que o ambiente em que nos abrigamos e convivemos “nos marca e nos dá identidade”. Acrescenta ainda: (i) “se há algo que leva a uma formação absolutamente forte no campo de uma ética saudável, é quando a pessoa, seja criança ou adulto, tem a capacidade de lidar com exemplos”; e (ii) “a ética não está relacionada apenas ao campo da política, ela está relacionada à família, à convivência, ao lugar em que moramos; [...] ética não é cosmética, não é uma coisa de fachada que nós apenas mostramos, é preciso coerência para que isso se implante” (CORTELLA, 2013, p. 62).

Esse entendimento é partilhado por Zajdsznajder (2001, p. 21-22), para quem a “ética, mais do que um discurso, é um modo de fazer as coisas, um modo de decidir; [...] vivemos uma época em que o tecnológico e o estratégico têm grande predominância e tendem a encobrir e a afastar o ético”, e complementa: “a postura ética não deseja condenar, mas antes evitar; [...] se se preconiza em certos casos que se apliquem punições, o objetivo é mais dar exemplo” (p. 30).

É fundamental que a ética seja pensada não como mera retórica (arte de bem argumentar), mas sim como um potente agente transformador da realidade. Para tanto, deve a ética estar alinhada aos valores morais e aos princípios que norteiam a conduta humana, promovendo o bem-estar de toda a população.

Acerca da urgência na implantação dos requisitos básicos de acessibilidade e sua relação com a ética, cabe trazer novamente as palavras de Cortella (2013, p. 78): “uma das coisas mais importantes na formação de uma personalidade, de um pesquisador, de um profissional, [...] é que ele tenha senso de dever e o senso de urgência [...] ao cumprimento de um prazo; [...] sem adiamento ou procrastinação”.

São muitas as justificativas dos gestores públicos para a não implementação da acessibilidade plena às edificações públicas. A mais comum e genérica delas diz respeito à falta de recursos, sejam financeiros, sejam humanos. No entanto, exercer a boa alocação de recursos, de forma a priorizar as questões mais urgentes, a proteger a parcela mais fragilizada da sociedade, em detrimento das demais ações que podem aguardar, é atribuição dos gestores públicos.

No que tange à prioridade ética a ser conferida aos investimentos em acessibilidade, visando atendimento a uma parcela da população notoriamente vulnerável, cabem novamente os ensinamentos de Cortella:

no campo da ética, dos valores de conduta, da convivência social, a nossa capacidade de achar que as pessoas podem pensar de maneira diferente ou ter atos diferentes não nos obriga a considerar que, só porque é diferente, então, também é certo; isso é relativismo moral; [...] há princípios éticos, como a decência, a honestidade, a solidariedade, que servem de referência para nós (Ibid., p. 68).

se deixarmos de ter compaixão, se deixarmos de olhar a outra pessoa que sofre como alguém com quem temos conexão, isso ameaça a nossa

capacidade de falar em humanidade; [...] reitero, não é ter dó de alguém; é sentir, perceber e ser solidário com o sofrimento que a outra pessoa tem, como se fosse também contigo (Ibid., p. 87).

A eventual omissão de servidores públicos responsáveis por zelar pelo patrimônio público, particularmente no dever de dar plena acessibilidade a todos os cidadãos, é uma afronta à ética e à moralidade. Mas a omissão também infringe a legalidade, desrespeitando desde a Constituição Federal até as normas destinadas a regulamentar o tema. É o que se passa a demonstrar.

## 2.2 AS EXIGÊNCIAS CONSTITUCIONAIS ACERCA DE AÇÕES VOLTADAS À ACESSIBILIDADE

Já em seu art. 1º, inciso III, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) coloca a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Em adição, o art. 3º, incisos I, III e IV, estabelece como objetivo a constituição de uma sociedade livre, justa e solidária por meio da redução das desigualdades sociais e da promoção do bem de todos, sem qualquer tipo de discriminação.

Nesse sentido, o art. 23, incisos II e V, da CF/88 estabelece ser competência da União, junto com estados, Distrito Federal e municípios, cuidar da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, assim como proporcionar a essa parcela da população, em igualdade de condições, “os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação” (BRASIL, 2015). Em complemento, o art. 230 estabelece ainda o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade e defendendo sua dignidade e bem-estar.

Como forma de dar acessibilidade aos direitos constitucionalmente estabelecidos, a própria Constituição estabelece em seu art. 227, § 2º, que “a lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público [...], a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência”. Mas vai além das novas construções, atingindo também as edificações já existentes, como no art. 244: “a lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público [...] atualmente existentes” (Ibid., 2015).

Não há dúvidas de que a negativa de adaptação razoável de uma edificação representa falta ética para com um grande contingente de pessoas, cidadãos brasileiros que constitucionalmente possuem o direito de serem assistidos pelos agentes do Estado.

Não há como deixar de prestar urgente atendimento aos requisitos básicos da acessibilidade, sob pena de grave ofensa a vários dispositivos constitucionais. Além dos já citados (arts. 1º, 3º, 23, 227, 230 e 244), a ausência de acessibilidade contraria o princípio administrativo da moralidade, insculpido no art. 37 da Constituição. E, nas palavras de Zajdsznajder (2001, p. 71), “não distinguimos a moral de ética; a palavra ética vem do grego *ethos*, que quer dizer caráter ou hábito, e também morada; quando os romanos a traduziram, fizeram uso do termo *mores*, que significa costumes; as duas expressões buscam captar algo que é complexo”.

## 2.3 OS ÓRGÃOS COMPETENTES E OS PRAZOS PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO E ATOS REGULAMENTADORES PARA IMPLEMENTAÇÃO DA PLENA ACESSIBILIDADE

Os primeiros prazos para que o Poder Público assegurasse a efetiva e integral funcionalidade das edificações, a fim de que se “evitem ou removam os óbices às pessoas portadoras de deficiência, permitam o acesso destas aos edifícios” remontam outubro de 1990, ou seja, doze meses após a publicação da Lei 7.853/1989 (art. 2º, inciso V, alínea “a”, c/c art. 18) (BRASIL, 2015).

A fim de dar efetividade à implantação da acessibilidade, a referida Lei de 1989 estabeleceu que “as ações civis públicas destinadas à proteção de interesses coletivos ou difusos das pessoas portadoras de deficiência” poderão ser propostas tanto pelo Ministério Público quanto por qualquer órgão que “inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção das pessoas portadoras de deficiência” (art. 3º). Os assuntos referentes às pessoas com deficiência receberão tratamento prioritário por parte da Administração Pública Federal (art. 9º, §§ 1º e 2º), sendo os “planos, programas e projetos sujeitos a prazos e objetivos”.

Vinte anos depois, a Lei 11.958/2009 incorporou alterações sobre a Lei 7.853/1989, conferindo autoridade à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) para promover a coordenação superior de todos os assuntos e medidas referentes às pessoas portadoras de deficiências, valendo-se da cooperação com os demais órgãos públicos, conforme art. 10, caput e parágrafo único da Lei de 1989 (Ibid.).

Segundo os diversos incisos do art. 12 da mesma Lei de 1989, compete ainda à SDH/PR: (i) propor as providências necessárias para a completa implantação da Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, inclusive no que tange aos recur-

tos necessários e à interação com o Poder Legislativo; (ii) acompanhar e orientar a execução da política pela Administração Pública (órgãos listados no art. 9º, §2º, da Lei); (iii) manter estreito relacionamento e provocar a iniciativa do Ministério Público e do MP-TCU, conforme art. 84 da Lei 8.443/1992 (Ibid.), ministrando informações e elementos de convicção.

No que tange aos serviços oferecidos aos cidadãos, tem-se ainda a Lei 10.048/2000, a qual estabelece prioridades às pessoas com deficiências e aos idosos por meio de “serviços individualizados que assegurem tratamento diferenciado e atendimento imediato” (art. 2º). A mesma Lei reforça a preocupação com a acessibilidade de logradouros, sanitários e edificações de uso público, os quais devem respeitar as normas técnicas pertinentes (art. 4º). Por fim, a Lei estabelece que eventuais infrações cometidas por servidores e suas chefias sujeitarão os responsáveis às penalidades previstas na legislação específica (art. 6º, inciso I).

Seguindo a cronologia, outros marcos importantes foram (i) o Decreto 5.296, de 2 de dezembro de 2004, que obrigou as edificações públicas existentes a garantir acessibilidade a partir de junho de 2007 (art. 19, § 1º), e (ii) o Decreto 6.949, de 25 de agosto de 2009, que conferiu status de emenda constitucional à Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (art. 1º), normativo que identifica a “recusa de adaptação razoável” como uma forma de “discriminação por motivo de deficiência” (Ibid.).

Por fim, é possível ainda observar iniciativas regulatórias em setores específicos, por exemplo as instituições reguladas pelo Banco Central do Brasil, que lançou a Circular Bacen 3369, de 19 de outubro de 2007, a qual “dispõe acerca da comprovação do cumprimento dos requisitos de Acessibilidade previstos no Decreto 5.296, de 2004”, definindo prazo para cumprimento, expirado em 2008. Com efeito, está em vigência um Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC Acessibilidade) firmado em 16 de outubro de 2008 entre a Federação de Bancos (Febraban) e os Ministérios Públicos Federal e Estaduais de São Paulo e Minas Gerais.

#### 2.4 A LEGISLAÇÃO PROFISSIONAL E OS CÓDIGOS DE ÉTICA A ASSEGURAR A QUALIDADE TÉCNICA DA ACESSIBILIDADE

Passando às questões ético-profissionais, é oportuno ressaltar que, de acordo com a legislação vigente, a adequação da acessibilidade em uma edi-

ficação deve ser suportada por avaliações de profissionais legalmente habilitados. Isso porque a Lei 5.194/1966 dispõe que os estudos, laudos e qualquer outro trabalho de engenharia somente poderão ser submetidos ao julgamento das autoridades competentes e só terão valor jurídico para a obtenção do orçamento para a obra, por exemplo, quando seus autores forem profissionais habilitados (arts. 13 e 14). Em complemento, a Lei 6.496/1977 estabelece a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) perante os Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia – Creas (arts. 1º e 2º). Mais recentemente, a Lei 12.378/2010 passou a exigir dos arquitetos o Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) dos Conselhos de Arquitetura e Urbanismo – CAUs, conforme art. 2º e arts. 45 a 47 (Ibid.).

A ética da engenharia e da arquitetura é uma extensão dos padrões éticos que todas as pessoas, enquanto seres humanos, devem respeitar. Como visto, as regras éticas estão entre as regras de interação que governam a relação entre os indivíduos e a sociedade com o propósito de eliminar conflitos por questões morais (mais abstratas), conceituais, de aplicação ou factuais (mais concretas). Os engenheiros e arquitetos possuem uma longa tradição de comportamento ético que é amplamente reconhecida, pois, geralmente, devem tomar difíceis decisões a respeito da alocação apropriada de recursos, de modo a preservar níveis aceitáveis de risco e segurança (HOLTZAPPLE, 2011).

A ausência de acessibilidade ofende o princípio de defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana expressos na Constituição Federal e nos acordos internacionais, e, portanto, contraria o estabelecido nos itens 1.1.5, 2.1, 2.2.7 e 2.3.3 do código de ética e disciplina dos arquitetos, instituído pela Resolução CAU/BR nº 52/2013 (CAU/BR, 2013). Do mesmo modo, fere os objetivos de desenvolvimento humano e os deveres presentes no código de ética profissional dos engenheiros, conforme disposto nos arts. 6º, 8º, incisos I e IV, 9º, inciso I, 10º, inciso I, da Resolução Confea 1.002/2002 (CONFEA, 2014).

O entendimento de que as soluções para acessibilidade devem passar pelo crivo de profissional habilitado, que atestará o respeito aos normativos técnicos pertinentes, encontra amparo legal também no já citado Decreto 5.296/2004 (art. 11, §§ 1º, 2º e 3º). Também a Súmula TCU 260/2010 ressalta ser dever do gestor público exigir as RRTs/ARTs referentes aos serviços de arquitetura/engenharia (plantas, especificações técnicas, orçamentos etc.), a fim de assegurar

a disciplina e a fiscalização do exercício profissional pelas autarquias especiais, as quais, com poder de polícia da profissão, visam a “preservar a coletividade do trabalho de profissionais não qualificados” em prol da segurança (TCU, 2014, p. 3).

Antes mesmo do Decreto de 2004, a Lei 4.150/1962 já exigia dos administradores públicos a observância aos requisitos mínimos estabelecidos nas normas técnicas da ABNT. Desse modo, a Administração Pública Federal deve seguir a norma de acessibilidade da ABNT, NBR 9.050/2004, também para atender ao princípio da legalidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Mesmo diante de todo arcabouço legal e ético apresentado, o País tem tido sérias dificuldades para implementar a plena acessibilidade nas edificações públicas, em particular naquelas federais. Por esse motivo o Tribunal de Contas da União tem dedicado especial atenção ao tema, conforme se verifica a seguir.

### **3. BREVE HISTÓRICO DOS DIÁLOGOS PÚBLICOS SOBRE A ACESSIBILIDADE ÀS EDIFICAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS E SEUS IMPACTOS NO PLANEJAMENTO DAS AÇÕES DE CONTROLE NO ÂMBITO DO TCU**

Em 29 de junho de 2011 a Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampcon) lançou a campanha nacional Ministério Público de Contas pela Acessibilidade Total, tendo como finalidade a “promoção da acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida (incluindo os idosos), na forma prevista pelas normas da ABNT sobre o tema, por meio, principalmente, das atividades fiscalizatórias do Controle Externo”. A campanha vem adotando estratégias inovadoras para (i) conscientizar os gestores quanto à importância da construção de um país acessível, e (ii) por meio da página do Facebook Acessibilidade Total MPC, receber denúncias, as quais “têm sido avaliadas e redirecionadas a diversos órgãos de controle, de acordo com as competências específicas” (AMP CON, 2012).

A campanha faz parte do Banco de Práticas do Instituto Innovare, cuja missão é identificar, premiar e disseminar práticas inovadoras realizadas por magistrados, membros do Ministério Público estadual e federal, defensores públicos e advogados públicos e privados, com resultados comprovados sobre o au-

mento da qualidade da prestação jurisdicional e a modernização da Justiça Brasileira (INNOVARE, 2013).

Aderindo à campanha em 21 de setembro de 2011, o Plenário do TCU, “por considerar a acessibilidade tema de grande relevância e por se tratar de dever do Poder Público o provimento dos meios necessários ao pleno exercício da cidadania” deliberou pela realização de auditoria operacional “para avaliar as condições de acessibilidade das pessoas com deficiência nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal” (TCU, 2011, p. 92).

Em paralelo às ações de controle, o TCU investe em Diálogos Públicos sobre acessibilidade. Como primeiro exemplo cita-se o debate técnico Controle das Políticas Públicas de Acessibilidade, realizado em 12 e 13 de setembro de 2012 no TCU, com a finalidade de debater, com representantes de órgãos públicos e da sociedade civil, a efetiva implementação das políticas públicas de acessibilidade no Brasil.

Mais recentemente, em 30 de junho de 2015, o TCU realizou o Diálogo Público Acessibilidade: um caminho para a inclusão. Contando com a abertura do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, Vice-Presidente do TCU, o evento foi abrilhantado pela participação da Exma. Deputada Federal Mara Gabrilli, relatora da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência na Câmara. Os trabalhos e debates técnicos seguiram sob a coordenação do Exmo. Procurador Sérgio Caribé do Ministério Público, Supervisor da Política de Acessibilidade do Tribunal no TCU, e contaram com a manifestação de representantes de vários órgãos e entidades públicas e privadas, como o INSS, o Confea e os servidores do próprio TCU.

Além da auditoria operacional, tema do próximo tópico, a partir da adesão do TCU à campanha da Ampcon em 2011, as então secretarias de fiscalização de obras passaram a incorporar os procedimentos na matriz padrão de planejamento de auditorias de obras de edificações, visando avaliar a acessibilidade.

### **4. AUDITORIA OPERACIONAL SOBRE A ACESSIBILIDADE NAS EDIFICAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS EXISTENTES (2011)**

O Tribunal avaliou a acessibilidade em seis dos órgãos e entidades federais com maior quantidade de agências e postos de atendimento ao público, a saber: Caixa Econômica Federal (CEF/MF), Receita Federal do Brasil (RFB/MF), Defensoria Pública da

União (DPU/MJ), Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT/MC), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS/MPS) e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Valendo-se de técnicas de amostragem, a auditoria operacional empreendida pela então Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), com apoio da então 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras (Secob-1), avaliou a situação da acessibilidade a partir de dois grandes eixos:

- a. acessibilidade às edificações, verificando mapas e piso tátil (para deficiências visuais), elevadores, sanitários, mesas, balcões, rampas, escadas, corredores e portas acessíveis (para deficiências motoras); e
- b. acessibilidade aos serviços ofertados pelos mesmos órgãos públicos federais, como servidores aptos a interpretar a Linguagem Brasileira de Sinais – Libras (para deficiências auditivas).

Acerca da metodologia aplicada pelo TCU, lastreada em estatísticas oriundas de pesquisa junto aos próprios gestores públicos, cabe registrar que a ECT (Correios) empreendeu levantamento próprio e o comparou com o do TCU. Por meio de questionário (*checklist*) encaminhado a todos os chefes de agências, os Correios obtiveram 5.630 respostas, e, a despeito das diferentes metodologias, os resultados obtidos entre os estudos do TCU e da ECT foram bastante próximos. Nos quatro principais itens de acessibilidade pesquisados, o resultado foi (em % de edificações/unidades de atendimento adaptadas): (i) Piso Tátil Direcional: TCU=18% x ECT=20%; (ii) Sanitários Acessíveis: TCU=28,6% x ECT=25%; (iii) Mesas e Balcões Acessíveis: TCU=49,4% x ECT=49%; e (iv) Rampas: TCU=52,5% x ECT=53%.

Além dos gestores públicos, a equipe do TCU também interagiu com representantes de 21 associações que prestam apoio a pessoas com deficiência. A percepção das associações constatou que os órgãos públicos em geral carecem de instalações, mobiliário, treinamentos etc. que atendam aos requisitos básicos de acessibilidade estabelecidos nas normas da ABNT, notadamente a NBR 9050/2004.

Como resultado da referida ação de controle foi proferido o Acórdão 2.170/2012-TCU-Plenário, de 15 de agosto de 2012, o qual determinou e recomendou uma série de medidas aos entes jurisdicionados ten-

do em vista melhorar a acessibilidade em suas unidades com serviços presenciais. Além disso, foram expedidas determinações direcionadas à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) e à Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPU/MPOG). Em geral, foram determinados planos de ação para sanar as deficiências encontradas pelo TCU (cf. TCU, 2012, p. 45).

Por meio do Acórdão 3.244/2013-TCU-Plenário, após análise de pedido de reexame interposto pela Advocacia-Geral da União (AGU), o Tribunal estendeu o prazo de atendimento da determinação para que os responsáveis da SDH/PR apresentem o Plano Nacional de Acessibilidade (item 9.1 da deliberação original), elevando o prazo inicial de 180 dias para dezoito meses (540 dias). De acordo com a determinação do TCU, o plano deve ter conteúdo abrangente, estratégico e contemplar minimamente os subsídios colhidos durante a 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (cf. TCU, 2013, p. 32).

A postura de inconformismo com as determinações exaradas pelo TCU mereceu comentários do Exmo. Ministro-Relator do recurso (voto que fundamentou o Acórdão 3.244/2013-TCU-Plenário, TCU, 2013, p. 24-26):

No caso concreto observo que as determinações, exaradas pelo Tribunal, visam a sanar infrações a normas legais e regulamentares. Nesse cenário, correta a opção do Acórdão recorrido. [...] O planejamento determinado pelo Tribunal na verdade desafia a Secretaria de Direitos Humanos a cumprir sua missão institucional, assentada, repito, na Lei 7.853/1989, que dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência e sua integração social. [...] No caso concreto, a determinação visa a sanar omissão da Administração - particularmente da Secretaria de Direitos Humanos - acerca do seu dever de adaptar, eliminar e suprimir barreiras arquitetônicas existentes em edifícios de uso público (art. 23 da Lei 10.098/2000). Nos termos da regulamentação promanada do Poder Executivo, as edificações de uso público já existentes deveriam “garantir acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida” desde junho de 2007 (art. 19, § 1º, do Decreto 5.296/2004). [...] A Secretaria de Direitos Humanos parece acreditar que sua missão institucional está restrita à

produção de eventos, à formulação de retórica descompromissada com a efetiva solução dos problemas experimentados pelas pessoas com deficiência. Ao contrário do texto da norma, não se enxerga como órgão responsável pelo planejamento, coordenação, acompanhamento e orientação da política de integração da pessoa portadora de deficiência, nos termos da legislação pertinente. A dificuldade da Secretaria de Direitos Humanos em reconhecer sua missão institucional, entretanto, não a desonera de dar pleno cumprimento aos deveres que lhe são impostos pelo legislador.

Em adição ao exposto no Voto do Relator do recurso, o MP-TCU, em manifestação que integra o relatório do mesmo Acórdão 3.244/2013-TCU-Plenário, acrescenta que o referido plano nacional deve conter “não apenas um viés técnico, mas também aspectos orçamentários, financeiros e de gestão”, e que seja “compatível com os esforços de modernização da administração federal”. Acerca da qualidade esperada para esse Plano Nacional, o MP-TCU considerou (i) “as dificuldades que serão enfrentadas em um trabalho dessa espécie, eis que os imóveis, em expressivo número, estão dispersos no amplo território brasileiro”, confrontando esses desafios com (ii) a necessidade de “rigor técnico e excelência de qualidade” (TCU, 2013, p. 12).

A auditoria operacional julgada em 2012 cumpriu seu objetivo ao obter um diagnóstico inicial acerca das condições de acessibilidade então vigentes nos edifícios federais. Reconhece-se, no entanto, que o diagnóstico é apenas o ponto de partida em busca do objetivo final de se atingir um País de fato acessível. Em outras palavras, observa-se que não basta à administração federal apenas reconhecer os problemas, mas sim trabalhar firmemente para encontrar e implementar as soluções, dando efetividade às políticas públicas.

Nesse sentido, cabe à SDH/PR articular com os demais órgãos federais, em especial com a Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPU/MPOG), conforme dispõe o item 9.8 do Acórdão 2.170/2012-TCU-Plenário. A participação da SPU/MPOG é fundamental para cobrar a efetiva implantação da acessibilidade nas edificações federais, sendo esse esforço inserido no contexto do Programa de Modernização do Patrimônio Imobiliário da União – PMG/SPU. Nas palavras

da atual Secretária da SPU, em seu discurso de posse: “colaboraremos para a diminuição das desigualdades sociais respeitando a sustentabilidade, a segurança e a acessibilidade; [...] modernizar com cidadania é um problema nosso; [...] sendo, não só, um órgão arrecadatório” (SPU, 2013).

Por fim, o julgamento da auditoria operacional determinou que cada um dos seis órgãos apresentasse um plano interno para o diagnóstico e a proposição de soluções para os desafios da acessibilidade (item 9.3), bem como determinou à Segecex que passasse a incluir, no conteúdo das tomadas e prestação de contas ordinárias, “a análise das medidas adotadas pelo órgão ou entidade visando ao cumprimento das normas relativas à acessibilidade, em especial a Lei 10.098/2000, o Decreto 5296/2004 e as normas técnicas da ABNT aplicáveis” (item 9.9 do Acórdão 2.170/2012-TCU-Plenário). Os conceitos e orientações relacionados aos “planos de ação” são encontrados na Resolução TCU n. 265/2014, e, em síntese, exigem que o plano apresente a descrição das metas, dos prazos e dos responsáveis (art. 2º, inciso I, e art. 4º). A Segecex deu cumprimento à determinação que lhe cabia por meio da Decisão Normativa TCU 134, de 4 de dezembro 2013 (Anexo II, item 3.6). Desse modo, os relatórios de gestão a serem apresentados em 2015 (exercício 2014) já devem trazer a implantação parcial dos respectivos planos.

O cumprimento das determinações de 2012 tem sido monitorado pelo TCU (TC 020.833/2014-8).

## **5. INVIABILIDADE DE ACOMPANHAMENTO DOS INVESTIMENTOS EM ACESSIBILIDADE NAS EDIFICAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS EXISTENTES: AUSÊNCIA DE AÇÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA NO OGU (2015)**

A falta de recursos financeiros para obras e adaptações foi identificada pelos próprios gestores, consultados pelo TCU em 2011, como uma das mais importantes questões a obstar a adequação das edificações para ofertar plena acessibilidade às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

Segundo Castro (2013, p. 27-28), “investir em acessibilidade é sinônimo de redução de custos; não há qualquer dificuldade em se construir um imóvel priorizando a acessibilidade; em números, o acréscimo não é maior que 1,5% do valor total da obra; no entanto, este custo torna-se consideravelmente maior

se uma construção for adaptada depois de construída, cerca de 25% do valor total da edificação; [...] um estudo realizado recentemente pelo engenheiro civil capixaba Radegaz Nasser Júnior apontou que os imóveis sofrem uma valorização entre 3,3% e 4,5% se forem adaptados para receber pessoas com deficiência”.

Embora a Lei 10.098/2000 (arts. 22 e 23, caput e parágrafo único) preveja a destinação, por parte da Administração Pública Federal, de dotação orçamentária para realização de adaptações, eliminações e supressões de barreiras arquitetônicas existentes nos edifícios, os respectivos recursos orçamentários estão dispersos em diversos programas e ações, consignados a cada órgão ou entidade pública. Tal circunstância inviabiliza a transparência dos investimentos realizados e dificulta a fiscalização quanto à priorização de recursos destinados a assegurar acessibilidade.

Por esse motivo, o parecer do MP-TCU lançado por ocasião do relatório da auditoria operacional ressaltou a importância de classificação específica no Orçamento Geral da União (OGU). A relevância do tema foi ratificada no Voto condutor do Acórdão 2.170/2012-TCU-Plenário. Entendeu então o TCU que cabe ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) a promoção de estudos com vistas

a avaliar a possibilidade de criação e introdução dessa classificação orçamentária, ou a adoção de outra medida que viabilize a verificação dos investimentos em acessibilidade.

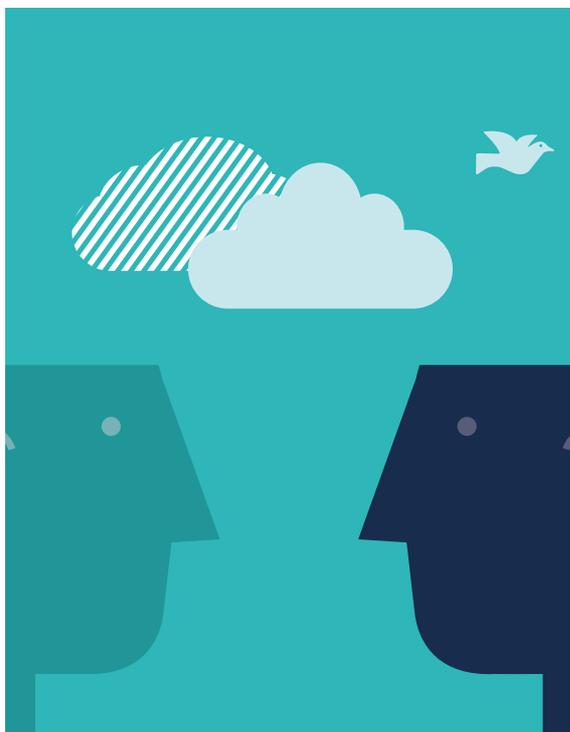
Em adição ao que dispõe a Lei 10.098/2000, as disposições do Plano Viver Sem Limite, conforme Decreto 7.612/2011, exigem que os órgãos envolvidos na sua implementação assegurem a disponibilização em sistema específico de informações sobre as respectivas dotações orçamentárias e os resultados da execução (art. 8º e art. 11, inciso I). Apesar do exposto, até o momento não se tem elementos que comprovem que o MPOG tenha cumprido a recomendação do item 9.7 do Acórdão 2.170/2012-TCU-Plenário, no sentido de viabilizar a verificação dos investimentos em acessibilidade às edificações públicas.

Ao contrário, pesquisa sobre as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) de 2014 e 2015 (programa 2063 – Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência e Unidade Organizacional UO – 64101 – Secretaria de Direitos Humanos), empreendida no âmbito do monitoramento citado no item anterior, identificou que (i) a única funcional de abrangência nacional (14.242.2063.210N.0001) apresenta montante de R\$6,73 milhões em 2015, e (ii) esse valor reflete uma queda de 3% em relação a 2014.

## 6. AVALIAÇÃO DA ACESSIBILIDADE NAS EDIFICAÇÕES FEDERAIS NO ÂMBITO DAS AUDITORIAS DO FISCOBRAS

Desde o exercício de 2012 os procedimentos de avaliação da qualidade da acessibilidade estão incorporados à matriz de planejamento padrão para as obras de edificações que fazem parte do ciclo anual de fiscalização de obras pelo TCU (Fiscobras). Inicialmente foram formuladas questões mais simples (*checklist*), acerca da existência, ou não, de (i) rampas, (ii) rebaixamento de calçadas, (iii) piso tátil, (iv) banheiro acessível, entre outras. Com o acúmulo de experiência, os procedimentos de auditoria passaram a incorporar formulários de verificação mais completos, abrangendo avaliação de: (v) alturas de barras de apoio em sanitários e (vi) balcões/guichês de atendimento, (vii) declividades de rampas e altura/afastamento do corrimão, (viii) larguras de corredores, e (ix) largura de portas, entre outras verificações caso a caso.

A aplicação desses procedimentos de auditoria resultou em apontamentos como os seguintes:



- i. Construção da Sede do Banco Central do Brasil, no Rio de Janeiro/RJ: ausência no auditório de assentos para pessoas obesas e com mobilidade reduzida, e de rampa ou equipamento eletromecânico para acesso de cadeirantes da plateia ao palco (cf. TCU, 2012, Acórdão 2928/2012-TCU-Plenário, p. 39);
- ii. Reforma e Ampliação do Estádio Canarinho, em Boa Vista/RR: problemas de declividade e altura nas rampas de acesso do público às arquibancadas (cf. TCU, 2013, Acórdão 2088/2013-TCU-Plenário, p. 2).

A partir das experiências angariadas com as auditorias individualizadas de grandes obras de edificação em 2012 e 2013, foi possível às equipes expandir os procedimentos para as Fiscalizações de Orientações Centralizadas (FOCs). Na sequência, destacam-se três trabalhos temáticos.

#### 6.1 AVALIAÇÃO DA ACESSIBILIDADE NAS OBRAS DE HABITAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (2013)

O Capítulo 4 do Parecer Prévio das Contas de Governo de 2013 trouxe análises empreendidas pela então SecobEnergia a partir da “FOC qualidade das habitações” do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), com foco voltado para a faixa de renda da população mais carente.

A partir de uma análise sistêmica, foram avaliados os indicadores do programa, com destaque àquela da meta “promover a acessibilidade” nas unidades ofertadas no MCMV. Considerou-se inadequado que o Ministério das Cidades contabilizasse uma moradia como totalmente acessível tão somente pelas portas internas e externas possuírem a largura mínima de 80 cm. O conceito de acessibilidade adotado pelo Ministério não é aderente aos prescritos na Lei 10.098/2000 e na Norma Técnica NBR 9050 da ABNT.

Em linhas gerais, as obras visitadas não apresentavam muitas das adaptações exigidas em banheiros (instalação de barras de apoio, alturas diferenciadas para pia e vaso sanitário, etc.) e em escadas (corrimãos e guarda-corpos adaptados, instalação de piso podotátil, maior área para o boxe do chuveiro, etc). Também não atendiam às dimensões mínimas para áreas de circulação (tanto externas como internas), nem transposição de desníveis por meio de rampas e/ou

elevadores. Tampouco foi observada a instalação de sinalização específica com uso de alarmes sonoros e/ou visuais, entre outras particularidades.

Alguns edifícios do programa MCMV possuíam até cinco pavimentos, sem provisão de elevador. Contudo, mesmo nesses casos todos os apartamentos do edifício são computados como “acessíveis” pelo Ministério das Cidades, ainda que o acesso dependa obrigatoriamente de escadas. Desse modo, concluiu-se que os indicadores de acessibilidade não eram confiáveis.

Também foi relatada falta de acessibilidade em obras do Programa MCMV em várias cidades do País, como em Santo Estevão (BA) (TC 019.675/2013-5), na qual a vistoria constatou que a casa destinada ao morador com deficiência física não estava de acordo com as especificações técnicas necessárias, pois o acesso à entrada da casa foi feito por uma pequena rampa de terra batida, não alinhada com a porta, dificultando o uso de cadeira de rodas devido ao afundamento do solo quando molhado. Cabe registrar que foi o próprio morador quem construiu a rampa, pois sua casa havia sido entregue sem nenhuma adaptação. Também as dimensões das portas da moradia dita acessível estavam inadequadas, pois as portas internas tinham vão de 70 cm e, a porta do banheiro, de 60 cm, com clara infringência à NBR 9050 da ABNT, que prevê o mínimo de 80 cm. Por fim, o banheiro não possuía as barras de apoio para o chuveiro e o assento sanitário.

Achados semelhantes constaram de auditorias em obras em Rio Branco (AC) (TC 039.947/2012-2). A vistoria em duas casas adaptadas constatou que, para tornar o banheiro acessível, foi necessário aumentar sua largura, e, como consequência, o banheiro avançou sobre o quarto contíguo, já que a área total da casa “acessível” era a mesma das casas não adaptadas. O quarto passou a ficar com 1,5 m de largura por 3,2 m de comprimento, insuficiente para atender à especificação técnica original, já que no quarto reduzido cabe apenas uma cama de solteiro, e não uma de casal. Desse modo, a residência, que deveria acomodar quatro pessoas, passou a acomodar somente três pessoas. Também a rampa externa de acesso às residências possuía inclinação maior que a máxima admitida pela NBR 9050, e havia degraus para acesso aos fundos das residências, onde se situa o tanque de lavar roupas. Conforme relatado por uma moradora cadeirante à equipe do TCU, o morador com deficiência tende a ficar apenas dentro de sua moradia, pois, ainda que o interior da sua casa seja em tese adaptado

**Figuras:**

Interferências sem alerta no piso podotátil direcional da creche inovadora em Aparecida de Goiânia (GO).



às suas necessidades, o acesso às áreas externas não o é. Trata-se de situação que promove o isolamento social, quando deveria promover a inclusão, nos termos da Constituição Federal.

Em diversos outros processos de auditoria foram feitos apontamentos de inobservância aos critérios de acessibilidade em obras do MCMV, como em Linhares (ES) (TC 039.957/2012-8), Colatina (ES) (TC 039.956/2012-1), Anápolis (GO) (TC 041.044/2012-6) e Areal (PB) (TC 019.681/2013-5).

A auditoria operacional no programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) foi julgada pelo Acórdão 524/2014-TCU-Plenário, cabendo destaque à Declaração de Voto do Exmo. Ministro Raimundo Carreiro. Além da necessária observância à Lei 10.098/2000, o Ministro ressalta que o programa Minha Casa Minha Vida, regido primariamente pela Lei 11.977/2009, deve respeitar seu art. 73, o qual contém disposições sobre o direito de acessibilidade, registrando ser deve ser “assegurado que, do total de unidades habitacionais construídas no âmbito do PMCMV em cada Município, no mínimo, 3% (três por cento) sejam adaptadas ao uso por pessoas com deficiência” (incluído pela Lei 12.424/2011, cf. TCU, 2014, p. 76).

Assim, o Acórdão 524/2014-TCU-Plenário determinou à Caixa Econômica Federal, agente operador do programa Minha Casa Minha Vida e do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que apresente plano de ação para a “correta adequação dos projetos às normas técnicas de acessibilidade voltadas às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, contidas nas Leis 11.977/2009 e 10.098/2000, bem como em outros diplomas legais e regulamentares voltados à garantia desse direito” (item 9.3.2 – cf. TCU, 2014, p. 84).

## 6.2 AVALIAÇÃO DA ACESSIBILIDADE NAS OBRAS DE CRECHES, ESCOLAS E QUADRAS ESPORTIVAS COM RECURSOS DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE (2013 E 2014)

As avaliações sobre a acessibilidade nas obras públicas executadas com recursos federais deram saltos quantitativos e qualitativos a partir das fiscalizações “temáticas”, que exigiram novos procedimentos.

No ano de 2013 foram fiscalizadas as obras de creches do programa Proinfância, executadas por municípios com recursos do FNDE. A partir dos riscos levantados, inclusive a falta de acessibilidade, bem ilustrada por meio de várias fotos, novas auditorias foram propostas para o ano de 2014.

No tocante à acessibilidade, cabe exemplificar a gravidade dos problemas encontrados por meio da auditoria-piloto realizada na primeira creche concluída no país por meio de “Metodologia Inovadora” em concreto-PVC (TC 002.556/2014-6). Localizada em Aparecida de Goiânia (GO), a creche do programa Proinfância, embora recém-concluída, apresentava problemas graves de acessibilidade, como o projeto e instalação do piso podotátil direcional que não respeitava a lógica de sinalização de parada (alerta) antes de obstáculos (portas de vidro, bebedouro e até bancada de lavatórios, conforme fotos).

O exemplo da creche da (metodologia inovadora do concreto-PVC) trouxe ganhos de eficácia, pois reduziu o prazo usual da obra de 18 meses para cerca de 4, mas que não respeita totalmente as exigências de acessibilidade, sendo ilustrativo para mostrar que inovação e ética precisam caminhar juntas. A inova-

ção deve ser total, tecnológica e ética, pois tanto pode promover como pode frustrar o bem-estar das pessoas. Nas palavras de Zajdsznajder (2001, p. 85), “a cultura tecnológica parece-nos centrada na eficácia; [...] a cultura ética parece centrada na ideia de uma vida humana de boa qualidade, isto é, bem vivida”. A ética passa a ser então ferramenta de medida da efetividade dos resultados produzidos pelas mudanças trazidas pela inovação.

As auditorias em 2014 não abordaram apenas as creches, mas também os espaços educativos (ensino fundamental e médio) e as quadras esportivas, conforme se constata no Acórdão 608/2015-TCU-Plenário, o qual julgou a consolidação da FOC, com uma série de determinações ao FNDE.

Em linhas gerais, foi determinado ao FNDE que, no desempenho de suas funções como coordenador das políticas, atente para a necessidade de observância dos requisitos de acessibilidade, incluindo, nas suas fiscalizações *in loco*, “procedimento específico para orientar os gestores locais e as construtoras quanto a esse aspecto, em consonância com a Lei 4.150/1962, arts. 3º e 11 da Lei 10.098/2000, art. 2º, inciso I, e arts. 8º, 10 e 11 do Decreto 5.296/2004, e da norma NBR 9050 da ABNT, além do art. 3º, inciso II, alínea ‘e’, da Resolução 24 do Conselho Deliberativo do FNDE, de 2/7/2012” (item 3.6 – Acórdão 608/2015-Plenário, cf. TCU, 2015, p. 54).

A determinação teve por objetivo corrigir e prevenir a ocorrência de apontamentos como: (i) alturas excessivas, a exemplo dos balcões de atendimento do projeto convencional e dos bancos da recepção da creche em metodologia inovadora; (ii) rampas em desconformidade com as declividades máximas prescritas para o acesso dentro do terreno; e (iii) instalação de barras de apoio dos banheiros em alturas e afastamentos incompatíveis com a norma, além de lavatório com coluna, dificultando a aproximação de cadeira de rodas.

Além do TCU, o Supremo Tribunal Federal (STF) também tem demonstrado preocupação em relação à acessibilidade nas escolas: “é dever do Estado-membro remover toda e qualquer barreira física, bem como proceder a reformas e adaptações necessárias, de modo a permitir o acesso de pessoas com restrição locomotora à escola pública” (Acórdão RE 440028-STF-1ª turma, cf. STF, 2013, p. 5).

### 6.3 AVALIAÇÃO DA ACESSIBILIDADE NAS OBRAS DE UNIDADES DE PRONTO ATENDIMENTO (UPA) E UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE (UBS) COM RECURSOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE (2013 E 2014)

Em 2013 também foi empreendida a “FOC qualidade” das obras de Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), com recursos do Ministério da Saúde (Acórdão 1101/2014-TCU-Plenário). Mais recentemente, em junho de 2015, foi julgado o relatório de consolidação da fiscalização “temática saúde” do Fiscobras 2014, contemplando não apenas as UPAs, mas também abrangendo as Unidades Básicas de Saúde (UBS).

Como resultado desses trabalhos destacam-se as contribuições do TCU para ampliar a cultura da acessibilidade em todas as edificações públicas, mas principalmente naquelas que tem por objetivo garantir o direito fundamental à saúde pública. Conforme Acórdão 1426/2015-TCU-Plenário, foi determinado ao Ministério da Saúde “sobre a necessidade de observância dos requisitos de acessibilidade a pessoas portadoras de deficiências visuais, motoras, entre outras, ou com mobilidade reduzida, com vistas a superar o descumprimento dos arts. 3º e 11 da Lei 10.098/2000, do art. 2º, inciso I, e arts. 8º, 10 e 11 do Decreto 5.296/2004, e da norma NBR 9050/2004 da ABNT c/c a Lei 4.150/1962” (cf. Acórdão 1.426/2015-TCU-Plenário, item 9.1.12).

Nesse sentido, foi determinada a correção das seguintes irregularidades: (i) altura excessiva dos balcões de atendimento; (ii) ausência ou inadequações de rampas (declividades inadequadas, que impedem o cadeirante de subir com autonomia); (iii) barras de apoio nos banheiros (sanitário, lavatório e chuveiro), em quantidade, posição, afastamentos e alturas que não respeitem a norma; (iv) ausência ou inadequação de acesso externo para cadeirantes e pessoas com mobilidade reduzida, eliminando declividades indevidas, degraus e obstáculos, desde o portão no muro de divisa do terreno até a porta de entrada de cada edificação; (v) insuficiência de largura e/ou existência de obstáculos nos corredores internos das unidades, impedindo o trânsito de cadeirantes; (vi) ausência ou inadequações nos pisos podotáteis, os quais devem respeitar a lógica de sinalização antes de cada obstáculo, tais como portas ou desníveis, cuidando ainda para não haver nenhum obstáculo no caminho; e (vii) ausência de placas de comunicação em linguagem Braille em todos os ambientes, especialmente aqueles que podem oferecer riscos aos deficientes visuais,

como laboratórios e salas de procedimentos. Também foi determinado ao Ministério da Saúde que “oriente os tomadores de recursos sobre a obrigatoriedade das Anotações ou Registros de Responsabilidade Técnica de engenheiros e arquitetos para elaboração de projetos ou para execução e fiscalização de obras”.

Diante do exposto no presente tópico é possível observar como o TCU tem atuado firmemente na cobrança do cumprimento da legislação de acessibilidade, apontando quais problemas devem ser atacados prioritariamente e evidenciando o caráter orientativo e pedagógico das ações que vêm sendo desenvolvidas.

## 7. CONCLUSÃO

O presente artigo demonstra que, de acordo com os relatórios das equipes técnicas e as deliberações do TCU, a plena acessibilidade às edificações públicas federais ainda é uma realidade muito distante. Ou seja, embora os relatos técnicos das equipes do TCU não tenham a intenção de mostrar apenas o lado ruim da acessibilidade no país, por dever de ofício não podem deixar de apresentar o quadro crítico encontrado nas edificações públicas federais, existentes ou em construção.

Também se demonstra neste artigo que o atendimento aos requisitos mínimos de acessibilidade, estabelecidos na norma técnica 9050/2004 da ABNT, não é um objetivo inatingível. No entanto, há que se contar com a ética pública agindo incansavelmente para conscientizar os servidores responsáveis e toda a sociedade para a gravidade e a prioridade do problema.

No que tange às edificações públicas existentes, vê-se que há quase uma década expirou o prazo dado pelo decreto presidencial de 2004 para que todas as edificações federais fossem adaptadas. A auditoria operacional empreendida sobre oito órgãos responsáveis por planejar, supervisionar, coordenar e executar as ações de acessibilidade em mais de 13 mil unidades de atendimento ao público vem sendo monitorada pelo TCU, que também determinou que todos os órgãos federais que prestam contas ordinárias incluam o tema da acessibilidade em seus relatórios anuais de gestão.

A existência de edificações públicas com desníveis ou obstáculos sem rampas ou meios eletromecânicos para sua transposição impede a mobilidade autônoma de uma pessoa cadeirante. Além de afrontar os direitos constitucionais da pessoa com deficiência, a ausência de ações que assegurem a plena

acessibilidade em edificações públicas caracteriza conduta antiética dos agentes públicos responsáveis.

Nesse sentido, toma-se a liberdade de adaptar um texto de Cortella que faz menção a uma mera “casca de banana”, para, por analogia, avaliar o caráter de pessoas responsáveis por eliminar as barreiras arquitetônicas. Segundo o professor, “uma casca de banana atirada [ou uma barreira à acessibilidade, como um desnível projetado sem rampa ou elevador] é a expressão de uma negligência [em relação à conduta coletiva]; uma casca de banana, que, ao ser encontrada, é ali deixada por alguém, indica alguém que é complacente, que é negligente, que se omite em relação a que deveria ser feito; a retirada de uma casca de banana do chão mostra alguém que é cauteloso e bem-educado”. Assim, conclui: “casca de banana no chão, o que a leva a lá estar, se ali permanece ou dali é retirada, por incrível que pareça, é um indicador ético” (2013, p. 50).

Na busca por soluções efetivas há que se realizar diagnósticos da acessibilidade existente e planejar cuidadosamente as intervenções necessárias, o que somente é possível com a participação de profissionais habilitados nas áreas de arquitetura e engenharia. É atribuição dos gestores públicos buscar os recursos necessários para dar cumprimento ao mandato que lhe foi confiado. O TCU vem cobrando dos órgãos responsáveis, em especial da Secretaria de Direitos Humanos (SDH/PR) e da Secretaria de Patrimônio da União (SPU/MPOG), o cumprimento de suas missões institucionais.

Do ponto de vista ético, não cabe “neutralidade” ao gestor público acerca da temática da acessibilidade total, pois “a ausência de ação deliberada é uma forma de escolha, portanto é uma ação também; e quando lidamos com uma nação, uma democracia, que está se estruturando na nossa sociedade, devemos protegê-la; também com relação à decência na nossa convivência em qualquer lugar, a neutralidade ética é extremamente malévola ou perigosa” (CORTELLA, 2013, p. 77). Lembrando que os requisitos básicos de acessibilidade estão fixos nas leis, cabe acrescentar as palavras de Rui Barbosa, em discurso realizado na Argentina em 1916: “entre os que destroem a lei e os que a observam, não há neutralidade possível” (cf. BARBOSA, 1981, p. 86).

A existência de barreiras físicas arquitetônicas em edificações nas fases de projeto ou construção é inadmissível. Conforme visto neste artigo, há quase três décadas a Constituição Federal e uma série de

leis, decretos, códigos de ética e normas técnicas são editados e reeditados para evitar essa falha grave. No entanto, pior do que a falta de soluções de acessibilidade, é ver que algumas vezes são mal implementadas por falta de conhecimento técnico, o que não deixa de ser uma falta ético-profissional grave.

Para ilustrar essa situação foram apresentados exemplos de problemas de acessibilidade identificados em auditorias temáticas nos programas governamentais de obras habitação (Minha Casa Minha Vida), de educação (Proinfância) e de unidades básicas e de pronto atendimento na saúde (UBS e UPA), demonstrando que as auditorias do TCU têm contribuído no estímulo ao comportamento ético, em especial no senso de prioridade no trato da questão. A cobrança continuada também gera a expectativa de controle, proporcionando reflexão e inovação na busca por soluções efetivas para a acessibilidade.

Como desdobramentos para futuros estudos a partir das experiências relatadas e a fim de contribuir com a eliminação de gargalos que ainda impedem a efetiva implantação da acessibilidade, sugere-se:

- i. aprofundar a avaliação sobre a falta de uma ação específica no Orçamento Geral da União que permita o acompanhamento dos investimentos em acessibilidade, sugerindo possíveis soluções;
- ii. estudar as principais causas que inibem maior conscientização e restringem os incentivos à capacitação de servidores públicos federais para lidar com os problemas da acessibilidade nas construções, reformas e adaptações de edificações, avaliando ainda a forma de retenção e compartilhamento do conhecimento e os impactos da rotatividade de servidores observada em alguns órgãos;
- iii. selecionar boas práticas dos planos internos de acessibilidade dos órgãos federais, como a instituição de comissões permanentes de acessibilidade com poderes para fixar e acompanhar o cumprimento das metas;
- iv. avaliação de estudos de caso de adaptações em imóveis públicos históricos ou com idade avançada;

v. avaliar juridicamente a possibilidade de investimentos federais em acessibilidade quando os imóveis nos quais estejam sediados órgãos públicos federais tenham sido alugados de terceiros; e

vi. estudar inovações em acessibilidade que venham a reduzir custos.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 9050:2004 – Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos (incorpora a Errata 1, de 30.12.2005)*. ABNT, 2004. Disponível em: <<http://www.abntcatalogo.com.br/>>. Acesso em: 23 set. 2015.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. *Relatório das Ações da Administração da campanha “Ministério Público de Contas pela Acessibilidade Total”*. AMPCON, 2012. Disponível em: <<http://www.ampcon.org.br/video/11o-congresso-mp-de-contas-sergio-caribe>>. Acesso em 22 out. 2015.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Circular nº 3369, de 19 de outubro de 2007*. Dispõe acerca da comprovação do cumprimento dos requisitos de acessibilidade previstos no Decreto nº 5.296, de 2004, pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

BARBOSA, R. *Obras completas de Rui Barbosa vol. 43, tomo 1, Embaixada a Buenos Aires*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1981.

BRASIL. *Constituição Federal da República Federativa do Brasil*. 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 4.150, de 21 de novembro de 1962*. Institui o regime obrigatório de preparo e observância das normas técnicas nos contratos de obras e compras do serviço público de execução direta, concedida, autárquica ou de economia mista, através da Associação Brasileira de Normas Técnicas e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966*. Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências.

## Artigos

\_\_\_\_\_. *Lei nº 6.496, de 7 de dezembro de 1977*. Institui a “Anotação de Responsabilidade Técnica” na prestação de serviços de engenharia, de arquitetura e agronomia; autoriza a criação, pelo Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA, de uma Mútua de Assistência Profissional; e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989*. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000*. Dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000*. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.958, de 26 de junho de 2009*. Altera a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.378, de 31 de dezembro de 2010*. Regulamenta o exercício da Arquitetura e Urbanismo; cria o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil – CAU/BR e os Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal – CAUs; e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011*. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004*. Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009*. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 7.612, de 17 de novembro de 2011*. Institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Plano Viver sem Limite.

CASTRO, Jary de Carvalho. *Ir e Vir – Acessibilidade: Compromisso de cada um*. Editora Gibim. Campo Grande. 2013.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL. *Código de Ética e Disciplina do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) – Resolução 52, de 6 de setembro de 2013*. Brasília: CAU/BR, 2013.

CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA. *Código de Ética Profissional da Engenharia, da Agronomia, da Geologia, da Geografia e da Meteorologia – Resoluções 1.002/2002 e 1004/2003 (Regulamento para a Condução do Processo Ético Disciplinar)*. 9ª Edição. Brasília: CONFEA, 2014.

CORTELLA, Mario Sergio. *Pensar bem nos faz bem! 2*. Família, carreira, convivência e ética. São Paulo: Vozes, 2013.

HOLTZAPPLE, M. T.; REECE, W. D. *Introdução à Engenharia (tradução de: Concepts in engineering)*. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Atlas do Censo demográfico de 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em 22 out. 2015.

\_\_\_\_\_. *Estudos e Análises – Informação Demográfica e Socioeconômica - número 3 - Mudança Demográfica no Brasil no Início do Século XXI: subsídios para as projeções da população*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INSTITUTO INNOVARE. *Banco de Práticas Inovadoras*. Edição X. INNOVARE, 2013. Disponível em: <<http://www.premioinnovare.com.br/praticas/ministerio-publico-de-contas-pela-acessibilidade-total/>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Cassandra Maroni Nunes toma posse como Secretária do Patrimônio da União*. SPU, 2013. Disponível em: <<http://patrimoniode.todos.gov.br/pastanoticia.2009-07-02.8239097967/cassandra-maroni-nunes-toma-posse-como-secretaria-do-patrimonio-da-uniao/>>. Acesso em 29 jul. 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Recurso Extraordinário nº 440.028*. Primeira Turma. Relator: Ministro Marco Aurélio. Sessão de 29/10/2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=186421043&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão nº 2.170/2012*. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 27/11/2013. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20131129/AC\\_3244\\_47\\_13\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20131129/AC_3244_47_13_P.doc)>. Acesso em: 22 out. 2015.

\_\_\_\_\_. *Acórdão nº 2.928/2012*. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 30/10/2012. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20121105/AC\\_2928\\_43\\_12\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20121105/AC_2928_43_12_P.doc)>. Acesso em: 22 out. 2015.

\_\_\_\_\_. *Acórdão nº 2.088/2013*. Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa. Sessão de 7/8/2013. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130809/AC\\_2088\\_30\\_13\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130809/AC_2088_30_13_P.doc)>. Acesso em: 22 out. 2015.

\_\_\_\_\_. *Acórdão nº 3.244/2013*. Plenário. Relatora: Ministra Ana Arraes. Sessão de 15/8/2012. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20120903/AC\\_2170\\_31\\_12\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20120903/AC_2170_31_12_P.doc)>. Acesso em: 22 out. 2015.

\_\_\_\_\_. *Acórdão nº 524/2014*. Plenário. Relator: Ministro Weder de Oliveira. Sessão de 12/3/2014. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20140313/AC\\_0524\\_07\\_14\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20140313/AC_0524_07_14_P.doc)>. Acesso em: 22 out. 2015.

\_\_\_\_\_. *Acórdão nº 608/2015*. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 25/3/2015. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150327/AC\\_0608\\_10\\_15\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150327/AC_0608_10_15_P.doc)>. Acesso em: 22 out. 2015.

\_\_\_\_\_. *Acórdão nº 1.426/2015*. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 10/6/2015. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150617/AC\\_1426\\_21\\_15\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150617/AC_1426_21_15_P.doc)>. Acesso em: 22 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Ata nº 39, de 21 de setembro de 2011. Sessão ordinária do Plenário de 21/9/2011. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 set. 2011.

\_\_\_\_\_. *Decisão Normativa nº 134*, de 4 de dezembro de 2013. Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2014, especificando a organização, a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010. Brasília: TCU, 2013.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 265*, de 9 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a expedição e o monitoramento de deliberações que tratam de determinações, recomendações e de ciência a unidades jurisdicionadas, no âmbito do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2014.

\_\_\_\_\_. *Orientações para os conselhos de fiscalização das atividades profissionais*. Brasília: TCU, 2014.

ZAJDSZNAJDER, L. *Ser Ético no Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Gryphus, 2001.