

Acessibilidade para pessoas portadoras de deficiências: requisito da legalidade, legitimidade e economicidade das edificações públicas

Luiz Henrique Lima

1. INTRODUÇÃO

O tema da acessibilidade é uma das questões centrais para a qualidade de vida e o pleno exercício da cidadania pelas pessoas portadoras de deficiências (PPDs¹). Com efeito, as dificuldades de locomoção nas vias públicas e de acesso aos transportes públicos, a par de inúmeros constrangimentos, frequentemente inviabilizam o exercício pelas PPDs dos direitos à educação, à saúde e ao trabalho. O presente artigo examina a questão no contexto das obras públicas e de sua fiscalização pelas instituições de controle externo.

CONCEITO DE ACESSIBILIDADE

Nos termos do art. 2º da Lei n.º 10.098/2000, acessibilidade é a possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos transportes e dos sistemas e meios de comunicação, por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida.

Do ponto de vista das técnicas de engenharia e arquitetura, as condições para assegurar a acessibilidade encontram-se descritas em diversas normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, tais como: a) NBR 9050 – Acessibilidade a Edificações, Mobiliário, Espaços e Equipamentos Urbanos; b) NBR 13994 – Elevadores de Passageiros – Elevadores para transportes de Pessoa Portadora de Deficiência – Trem de Longo Percurso; d) NBR 14021 – Transporte – Acessibilidade no sistema de trem urbano ou metropolitano; e) NBR 14022 – Acessibilidade a Pessoa Portadora de Deficiência em Ônibus e Trólebus para Atendimento Urbano e Intermunicipal; f) NBR 14273 – Acessibilidade a Pessoa Portadora de Deficiência no Transporte Aéreo Comercial; e g) NBR 15250 – Acessibilidade em caixa de auto-atendimento bancário .

Luiz Henrique Lima é servidor do TCE-MT, graduado em Ciências Econômicas (UFRJ), Especialista em Finanças Corporativas (PUC-RJ), mestre e doutor em Planejamento Ambiental (UFRJ).

É relevante assinalar que, em virtude de Termo de Ajustamento de Conduta celebrado com o Ministério Público Federal, foi reconhecida a necessidade de publicidade e facilitação do acesso, via Internet, das normas da ABNT de interesse social, em especial aquelas relacionadas direta ou indiretamente às pessoas com deficiência citadas pela legislação nacional, tendo em vista a relevância e o caráter público de que estas se revestem. Desse modo, as normas em referência encontram-se disponíveis na Internet² para acesso amplo e irrestrito por qualquer cidadão interessado, bem como por órgãos públicos que manifestarem igual interesse.

CONCEITO DE PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA

É considerada PPD, nos termos do Decreto nº 5.296/2004, a que possui limitação ou incapacidade para o desempenho de atividade e se enquadra nas seguintes categorias:

- a) deficiência física: alteração completa ou parcial de um ou mais segmentos do corpo humano, acarretando o comprometimento da função física;
- b) deficiência auditiva: perda bilateral, parcial ou total, de quarenta e um decibéis (dB) ou mais, aferida por audiograma nas frequências de 500Hz, 1.000Hz, 2.000Hz e 3.000Hz;
- c) deficiência visual: cegueira, na qual a acuidade visual é igual ou menor que 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; a baixa visão, que significa acuidade visual entre 0,3 e 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; os casos nos quais a somatória da medida do campo visual em ambos os olhos for igual ou menor que 60º; ou a ocorrência simultânea de quaisquer das condições anteriores;
- d) deficiência mental: funcionamento intelectual significativamente inferior à média, com manifestação antes dos dezoito anos e limitações associadas a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas;
- e) deficiência múltipla - associação de duas ou mais deficiências.

Conforme os dados do Censo Populacional de 2000, existem 24,5 milhões de portadores de deficiência no país, representando 14,5% da população brasileira³.

PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL

Esse imenso contingente de brasileiros tem o direito à acessibilidade assegurado por dois dispositivos da Carta Magna:

Art. 227. ...

§ 2º - A lei disporá sobre normas de construção dos logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

Art. 244. A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no artigo 227, § 2º.

Como se vê, os mandamentos são complementares: o § 2º do art. 227 destina-se aos novos empreendimentos, como logradouros e edifícios de uso público, assim como à fabricação de novos veículos de transporte coletivo; por sua vez, o art. 244 cuida da adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo existentes anteriormente à promulgação da Carta. Em ambas as situações, é idêntica a intenção do constituinte: garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência.

2. AS NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS GARANTIDORAS DA ACESSIBILIDADE

A lei prevista na Carta Magna para conferir eficácia plena aos dispositivos mencionados já foi editada: trata-se da Lei n.º 10.098/2000, 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. Conforme seu art. 1º, a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida será alcançada mediante a supressão de barreiras e de obstáculos nas vias e espaços públicos, no mobiliário urbano, na construção e reforma de edifícios e nos meios de transporte e de comunicação.

Em 2004, foi editado o Decreto n.º 5.296/2004, que regulamentou a Lei n.º 10.098/2000.

Conforme tais diplomas:

- a) o planejamento e a urbanização das vias públicas, dos parques e dos demais espaços de uso público deverão ser concebidos e executados de forma a torná-los acessíveis para as pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida;
- b) as vias públicas, os parques e os demais espaços de uso público existentes, assim como as respectivas instalações de serviços e mobiliários urbanos deverão ser adaptados, obedecendo-se ordem de prioridade que vise à maior eficiência das modificações, no sentido de promover mais ampla acessibilidade às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida;
- c) o projeto e o traçado dos elementos de urbanização públicos e privados de uso comunitário, nestes compreendidos os itinerários e as passagens de pedestres, os percursos de entrada e de saída de veículos, as escadas e rampas, deverão observar os parâmetros estabelecidos pelas normas técnicas de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Ademais, são previstas normas para instalação de semáforos, postes de sinalização e similares, cabines telefônicas, fontes públicas, lixeiras, toldos, marquises, quiosques e quaisquer outros elementos de mobiliário urbano.

No que concerne a construção, ampliação ou reforma de edifícios públicos ou privados destinados ao uso coletivo, tais obras deverão ser executadas de modo que sejam ou se tornem acessíveis às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, incluindo os seguintes requisitos:

- a) nas áreas externas ou internas da edificação, destinadas a garagem e a estacionamento de uso público, deverão ser reservadas vagas próximas dos acessos de circulação de pedestres, devidamente sinalizadas, para veículos que transportem pessoas portadoras de deficiência com dificuldade de locomoção permanente;
- b) pelo menos um dos acessos ao interior da edificação deverá estar livre de barreiras arquitetônicas e de obstáculos que impeçam ou dificultem a acessibilidade de pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida;
- c) pelo menos um dos itinerários que comuniquem horizontal e verticalmente todas as dependências e serviços do edifício, entre si e com o exterior, deverá cumprir os requisitos de acessibilidade de que trata a Lei.

Finalmente, o art. 23 da Lei estipulou que a Administração Pública federal direta e indireta destinará, anualmente, a partir de 2001, dotação orçamentária para as adaptações, eliminações e supressões de barreiras arquitetônicas existentes nos edifícios de uso público de sua propriedade e naqueles que estejam sob sua administração ou uso.

Por sua vez, o Decreto condiciona ao cumprimento de suas disposições, sempre que houver interação com a matéria nele regulamentada:

- I a aprovação de projeto de natureza arquitetônica e urbanística, de comunicação e informação, de transporte coletivo, bem como a execução de qualquer tipo de obra, quando tenham destinação pública ou coletiva;
- II a outorga de concessão, permissão, autorização ou habilitação de qualquer natureza;
- III a aprovação de financiamento de projetos com a utilização de recursos públicos, dentre eles os projetos de natureza arquitetônica e urbanística, os tocantes à comunicação e informação e os referentes ao transporte coletivo, por meio de qualquer instrumento, tais como convênio, acordo, ajuste, contrato ou similar;
- IV a concessão de aval da União na obtenção de empréstimos e financiamentos internacionais por entes públicos ou privados.

3. O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS NO TOCANTE À ACESSIBILIDADE

Ao exercer a fiscalização de obras públicas, tanto as de execução direta pela administração, como as resultantes de convênios, contratos de concessão ou de parcerias público-privadas (PPP), os Tribunais de Contas devem atentar para a verificação dos aspectos ligados à acessibilidade. Com efeito, assegurar a acessibilidade nas obras de reforma ou de construção de edificações, realizadas com recursos públicos ou mediante os mencionados contratos, insere-se na missão institucional dos órgãos de controle externo de fiscalização operacional quanto à legalidade, legitimidade, economicidade (art. 70 da Constituição Federal).

ASPECTOS RELACIONADOS À LEGALIDADE

A legalidade é um dos princípios constitucionais regentes de toda a atividade da administração pública no Brasil. A verificação de conformidade das obras públicas com os dispositivos legais é atividade cotidiana nas ações de fiscalização do controle externo, especialmente no que respeita a legislação de licitação e contratos e as normas de licenciamento ambiental.

Desse modo, é dever inafastável do gestor público responsável pela contratação, execução, fiscalização e licenciamento de obras públicas ou privadas destinadas a uso coletivo observar os ditames da Lei n.º 10.098/2000 e do Decreto n.º 5.296/2004. De igual forma, compete aos órgãos de controle externo proceder à verificação da legalidade.

ASPECTOS RELACIONADOS À LEGITIMIDADE

O constituinte, ao distinguir os princípios da legitimidade e da legalidade, assinalou o entendimento que o exame daquela ultrapassa a simples verificação das formalidades legais e dos requisitos materiais dos atos de gestão.

Para Mileski⁴:

Legitimidade seria então estar conforme à lei e ao Direito. Contudo, deixa de encerrar apenas uma conformação de natureza legislativa, indo mais além, na medida em que se estrutura em fundamentos de moralidade, identificando-se com os valores, princípios e fins que regem a ação administrativa, na consecução dos objetivos estatais – o interesse público.

Ora, ainda que não houvesse um preceito constitucional expresso, bem como as normas legais comentadas, configura-se como ilegítima a despesa em obra pública que exclui o acesso de significativa parcela de brasileiros.

ASPECTOS RELACIONADOS À ECONOMICIDADE

Segundo o Manual de Auditoria de Desempenho do TCU, economicidade é a “minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade” (TCU, 1998).

Assim, também o exame da economicidade implica em uma avaliação qualitativa, que será feita sopesando-se os custos e os resultados, para o conjunto da sociedade, tendo em vista as alternativas disponíveis no momento da decisão quanto à alocação dos recursos.

Lima (2001) propõe a classificação dos atos de gestão antieconômicos como:

- a) ato antieconômico por superfaturamento: a compra de bens ou a contratação de obras ou serviços por um preço superior ao do mercado ou, na ausência de um parâmetro seguro, superior ao razoável;
- b) ato antieconômico por desnecessidade: a compra de bens ou a contratação de obras ou serviços, ainda que por preços de mercado ou razoáveis, em quantidade desnecessária ou em momento inadequado, gerando desperdício;
- c) ato antieconômico por omissão ou por má gestão: a ausência da compra de bens ou da contratação de obras ou serviços nas quantidades necessárias ou nos momentos adequados; ou ainda a sua execução inadequada ou incompleta, a sua utilização imprópria ou a sua não utilização, gerando diversas disfunções na administração.

É consabido que refazer uma obra mal executada ou deficientemente planejada implica em custos significativamente superiores àqueles de um empreendimento construído de forma adequada.

Tendo em vista os normativos legais relativos à acessibilidade, todas as novas construções, bem como as reformas em edificações, executadas em condições que não assegurem a acessibilidade das PPD encontram-se sujeitos a questionamentos judiciais que, certamente, culminarão na determinação de realização das adaptações necessárias à garantia de acesso e locomoção das PPD, acarretando, por conseguinte, maiores custos para o Erário.

A tempestiva atuação das Cortes de Contas poderá, nessa hipótese como em tantas outras, resultar em significativa prevenção de desperdício, orientando, desde logo, os responsáveis para que a execução de tais obras observe os ditames legais e as diretrizes técnicas pertinentes à acessibilidade.

4. O TEMA DA ACESSIBILIDADE NA EXPERIÊNCIA RECENTE E NA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Ao desenvolver a pesquisa para a elaboração deste artigo, surpreendeu-nos a ausência quase completa do tema acessibilidade na experiência recente e na jurisprudência dos Tribunais de Contas do Brasil. Tal constatação evidencia-se pelos seguintes exemplos:

- O termo acessibilidade não consta do Manual FISCOBRAS 2008 do Tribunal de Contas da União, que é o principal documento orientador de centenas de ações de fiscalização de obras públicas realizadas anualmente;
- O termo acessibilidade não consta da Cartilha ‘Obras Públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas’, editada pelo TCU em 2002;
- O termo acessibilidade não consta no Manual de Auditoria de Obras do TCM-RJ;
- O termo acessibilidade não consta na Cartilha de Obras do TCE-PE;
- Na pesquisa de jurisprudência em acórdãos e decisões efetuada nos portais na Internet dos Tribunais de Contas dos Estados da Bahia, Paraná, Pernambuco e Rio Grande do Sul o termo acessibilidade aparece apenas relacionado à questão de concursos públicos para admissão no serviço público.
- Na pesquisa efetuada no portal do TCE-SP, o termo acessibilidade consta do objeto de diversos contratos examinados, em geral, obras de reformas nos acessos a estações ferroviárias e prédios escolares, de modo a garantir a acessibilidade de PPD. O exame realizado pela Corte de Contas, contudo, limitou-se aos aspectos formais da legislação de licitação e contratos.

EXEMPLOS POSITIVOS

Um exemplo de intervenção do TCU acerca do tema ocorreu nos autos da Tomada de Contas Especial relativa a convênio firmado pelo Município de Porto Seguro para a execução do projeto “Cidade para Todos”, orientado para a construção de rampas de passeio e de acesso, adaptação de banheiros, instalação de paralelas e corrimão e realização de sinalização horizontal e vertical para facilitar a movimentação de PPDs (Acórdão n.º 2.549/2005 - 2ª Câmara). As contas foram rejeitadas, tendo em vista que as intervenções foram executadas em número inferior ao previsto e em desacordo com as normas da ABNT. Em nossa pesquisa, esse foi o único exemplo

concreto de verificação do cumprimento das normas de acessibilidade e de sanção aplicada ao infrator.

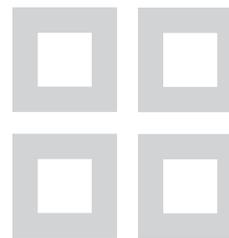
Outro caso identificado foi o debate travado em 2003 no TCM-SP acerca de solicitação do Ministério Público do Estado de São Paulo, por intermédio do Grupo de Atuação Especial de Proteção às Pessoas Portadoras de Deficiência, a propósito do novo sistema de transporte coletivo municipal, cuja implantação era proposta na Capital paulista, indagando acerca da competência do TCM-SP em verificar que na licitação estivesse garantido o acesso adequado das pessoas portadoras de deficiência ao referido sistema (TC 72.000.957.03-36). Apesar do parecer contrário da Assessoria Jurídica e da Secretaria de Fiscalização e Controle, o Plenário concluiu pela competência da Corte de Contas paulistana para o exame da matéria sob a ótica da acessibilidade.

Foi também o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios quem, em 2005, abordou o tema da acessibilidade ao Estádio Mane Garrincha, em Brasília, de torcedores com mobilidade reduzida, sem, contudo, lograr algum posicionamento do Tribunal de Contas do Distrito Federal, nos autos do processo 16183/05.

Tendo em vista que a pesquisa não alcançou a totalidade das Cortes de Contas brasileiras; bem como a circunstância de que muitas delas não disponibilizam na Internet pesquisas na sua jurisprudência a partir de palavras-chave, é possível que existam outros casos de atuação exemplar do controle externo no que respeita à acessibilidade das PPDs. Contudo, o que indica a extensão do levantamento efetuado é que é razoável inferir que, neste tema, ainda é incipiente a intervenção do controle externo. Fortalecê-la e estimulá-la corresponde, em nosso entendimento, a aprimorar o controle da legalidade, legitimidade e economicidade das obras públicas no Brasil, em particular considerando o volume de obras públicas fiscalizado anualmente pelos Tribunais de Contas, bem como o universo de milhões de brasileiros que enfrentam problemas de acessibilidade.

5. CONCLUSÃO

O propósito deste trabalho é destacar a relevância do tema da acessibilidade no contexto do planejamento, licitação e execução de obras públicas em geral, especialmente nas construções, ampliações e reformas de edificações destinadas ao uso público. Busca-se sensibilizar a direção das Cortes de Contas e as equipes de fiscalização de obras para a inclusão da acessibilidade em sua agenda permanente, considerando seus reflexos no exame da legalidade, legitimidade e economicidade dos empreendimentos. Em documento apresentado no XI SINAOP (Lima, 2006), foram apresentadas algumas sugestões de itens de verificação de conformidade para inclusão em matrizes de planejamento e de procedimentos de auditorias de obras públicas, bem como de outras fiscalizações a cargo dos Tribunais de Contas, tais como as relativas a concessões e convênios.



REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luiz Alberto David. *A proteção constitucional das pessoas portadoras de deficiência*. 2. ed. Brasília: Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde), 1997.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. Decreto n.º 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5296.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

BRASIL. Lei n.º 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10098.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 2.549/2005, Segunda Câmara. Relator Ministro Lincoln Magalhães da Rocha. Sessão de 06/12/2005. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 dez. 2005.

_____. _____. *Manual de auditoria de desempenho*. Brasília: TCU, Secretaria de Auditoria e Inspeções, 1998.

_____. _____. *Manual FISCOBRAS*, 2006. Brasília: TCU, SECOB, 2006.

_____. _____. *Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas*. Brasília: TCU, SECOB, 2002.

LIMA, Luiz Henrique. Acessibilidade para pessoas portadoras de deficiências: requisito da legalidade, legitimidade e economicidade das edificações públicas. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, 11., 2006, Foz do Iguaçu, PR. 2006. Disponível em: <<http://www2.tce.pr.gov.br/xisinaop/Trabalhos/Acessibilidade%20para%20pessoas%20portadoras.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. *Controle do patrimônio ambiental brasileiro: a contabilidade como condição para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2001.

MILESKI, Hélio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado. *Cartilha de obras*: dirigida às administrações municipais. Recife: TCE-PE, [199-?]. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/orient-getores/doc-institucionais/cartilha-neg/index.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Município. *Manual de auditoria de obras*. Rio de Janeiro: TCM-RJ, 2002.

SASSAKI, Romeu Kazumi. Como chamar as pessoas que têm deficiência? In: _____. *Vida independente: história, movimento, liderança, conceito, filosofia e fundamentos*. São Paulo: RNR, 2003, p. 12-16. Disponível em: <www.senado.gov.br/sf/SENADO/Programas/svpd/docs/Como_chamar_as_pessoas_que_t%EAm_defici%EAncia.doc>. Acesso em: 20/jul./2010.

NOTAS

- 1 Optou-se pela denominação pessoa portadora de deficiência por ser esta a expressão consagrada na legislação. Há, contudo, um esclarecedor estudo de Sasaki (2005) a propósito da evolução político-social da forma com que são chamadas tais pessoas; desde inválidos, no século XIX, até portadores de direitos especiais no alvorecer do século XXI. Na sua obra, Araújo (1997) também opta pela expressão PPD.
- 2 Entre outros, no endereço http://www.mj.gov.br/sedh/ct/corde/dpdh/corde/normas_abnt.asp
- 3 apud <http://acessibilidade.sigaessaideia.org.br/?catid=25&blogid=1&itemid=32#more> (acesso em 28/jul/2006)
- 4 MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

