

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 033.481/2011-3

Natureza: Pedido de reexame (em relatório de auditoria operacional)

Órgãos: Secretaria do Patrimônio da União e Secretaria Especial dos Direitos Humanos

Interessado: União, no interesse da Secretaria do Patrimônio da União e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

Advogados constituídos nos autos: Rafaelo Abritta e Ana Flávia Lopes Braga, Diretor do Departamento de Assuntos Extrajudiciais da AGU e Procuradora da Fazenda Nacional

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. ACESSIBILIDADE DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA A PRÉDIOS E SERVIÇOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES E CIÊNCIAS. ACÓRDÃO 2.170/2012 – PLENÁRIO. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL. DILAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES. INSUBSISTÊNCIA DE DOIS SUBITENS. DETERMINAÇÃO EM SUSSTITUIÇÃO A SUBITEM REVOGADO.

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame interposto pela União, no interesse da Secretaria do Patrimônio da União e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, contra o Acórdão 2.170/2012 – Plenário, que apreciou relatório de auditoria operacional destinada a avaliar a acessibilidade aos prédios e serviços públicos dos órgãos e entidades a Administração Pública federal.

A deliberação recorrida foi grafada nos seguintes termos, *in verbis*:

*“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria operacional realizada para avaliar condições de acesso das pessoas com deficiência, ou com mobilidade reduzida, aos edifícios dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal e aos serviços oferecidos **in loco** a essas pessoas.*

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, em:

9.1. determinar à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.1.1. com o objetivo de dotar órgãos e entidades públicas federais de plena acessibilidade a suas dependências e a serviços por eles ofertados, elabore plano, de abrangência nacional, que contemple os subsídios colhidos durante a 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência e ainda:

9.1.1.1. a realização de levantamento, com o objetivo de produzir diagnóstico sobre as condições atuais dos requisitos básicos de acessibilidade do conjunto de órgãos públicos federais,

que considere a quantidade de servidores habilitados em Libras e a cobertura de atendimento nessa linguagem nas unidades que prestam atendimento ao público;

9.1.1.2. a programação de formação de instrutores de Libras, visando ao incremento no número de treinamentos ofertados pelos órgãos públicos federais;

9.1.1.3. a definição de metas progressivas para sanar carências de acessibilidade existentes;

9.1.1.4. a divulgação na Internet das condições de acessibilidade para o conjunto dos órgãos públicos federais;

9.1.2. institua o Selo Nacional de Acessibilidade previsto no Decreto 5.296/2004;

9.2. determinar à SPU, que em suas contas ordinárias, a partir do exercício de 2013, passe a informar, a situação de acessibilidade dos imóveis da União, ilustrada por um relato circunstanciado das medidas adotadas no exercício e a comparação estatística entre a situação verificada naquele exercício e nos exercícios anteriores;

9.3. determinar à Caixa Econômica Federal, à Receita Federal do Brasil, à Defensoria Pública da União, aos Correios, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao Ministério do Trabalho e Emprego que, no prazo de 90 (noventa) dias, definam plano interno para sanar os problemas de acessibilidade em suas unidades de atendimento identificados na auditoria realizada por este Tribunal;

9.4. recomendar à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República que:

9.4.1. elabore material de divulgação a respeito das atribuições das prefeituras municipais no que diz respeito à verificação dos requisitos de acessibilidade, quando da emissão de “habite-se” e de alvará de funcionamento;

9.4.2. busque o auxílio e a participação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na formulação do plano de abrangência nacional indicado no subitem 9.1.1 desta acórdão, sobretudo no que diz respeito à realização de diagnóstico e à definição de metas saneadoras progressivas;

9.4.3. avalie a possibilidade de, previamente à aprovação do plano mencionado no subitem 9.1.1, submetê-lo a debate junto à sociedade civil organizada, mediante audiência pública ou outros procedimentos, com vistas a garantir sua melhor qualidade e compatibilidade com as expectativas sociais;

9.5. recomendar à Secretaria do Patrimônio da União que:

9.5.1. desenvolva estratégia que possibilite cadastrar e manter atualizados dados sobre as condições básicas de acessibilidade em banco de dados sobre os imóveis da União;

9.5.2. elabore manual de instruções para orientar gestores federais a respeito de procedimentos para realização de obras e instalações com o objetivo de dotar os ambientes de plena acessibilidade, quando estiverem envolvidos imóveis de terceiros;

9.6. recomendar à Secretaria de Gestão Pública que considere a questão da acessibilidade nas ações de promoção da melhoria de atendimento ao público, inclusive por meio de incentivo para inclusão desse tema nas Cartas de Serviços ao Cidadão;

9.7. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que promova estudos com vistas a avaliar a possibilidade de criação e introdução de classificação orçamentária específica para os gastos ou investimentos em acessibilidade ou a adoção de outra medida que viabilize a verificação dos investimentos em acessibilidade;

9.8. *determinar à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e à Secretaria do Patrimônio da União que, no prazo de 90 (noventa) dias, remetam ao Tribunal plano de ação, com cronograma para adoção das medidas necessárias à solução dos problemas apontados na auditoria realizada por este Tribunal;*

9.9. *determinar à Secretaria Geral de Controle Externo – Segecex que elabore estudos com vistas à inclusão, na próxima decisão normativa que regulamentará o conteúdo das tomadas e prestações de contas ordinárias, dentre as matérias que devem ser analisadas e registradas no relatório de auditoria de gestão, a análise das medidas adotadas pelo órgão ou entidade com vistas ao cumprimento das normas relativas à acessibilidade, em especial a Lei 10.098/2000, o Decreto 5.296/2004 e as normas técnicas da ABNT aplicáveis;*

9.10. *encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, às seguintes autoridades:*

- a) *Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão;*
- b) *Ministro de Estado do Trabalho e Emprego;*
- c) *Ministra-Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República;*
- d) *Ministro da Fazenda;*
- e) *Ministro do Controle e da Transparência;*
- f) *Ministro da Educação;*
- g) *Procurador-Geral da República;*
- h) *Titular da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal;*
- i) *Presidente da Caixa Econômica Federal;*
- j) *Secretário-Geral da Receita Federal do Brasil;*
- k) *Defensor Público-Geral Federal;*
- l) *Presidente dos Correios;*
- m) *Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social;*
- n) *Presidente da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampron);*

9.11. *dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram ao procurador do Ministério Público junto ao TCU Sergio Ricardo Costa Caribé, representante do projeto “Ministério Público de Contas pela Acessibilidade Total”;*

9.12. *restituir os autos à Seprog, para programação do monitoramento da implementação das deliberações deste acórdão;*

9.13. *arquivar os autos.”*

Opina a Secretaria de Recursos pelo conhecimento e provimento parcial do recurso, para suprimir os subitens 9.2, 9.8 e 9.12 do acórdão impugnado, assim como alterar a redação de outros dispositivos (peças 144-146).

Ocupa-se o Ministério Público, em parecer da lavra do procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, em reexaminar a matéria, para dissentir, em parte, das conclusões da unidade técnica, *in verbis* (peça 148):

“Por intermédio de Despacho de 18/9/2012, o Exmo. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa conheceu do presente recurso (peça 115).

O recorrente apresenta argumentos recursais variados que, essencialmente, contestam as determinações dirigidas à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - **SDH/PR** e à Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - **SPU/MP** (peça 108). Vejamos:

a) as “determinações do TCU extrapolam as atribuições legais da SNPDPD/SDH/PR, na medida em que seu cumprimento não fica adstrito à coordenação, articulação, e orientação, sem o caráter mandamental, sobre as ações a serem executadas pelas diversos órgãos da Administração Federal Com efeito, a atuação da referida Secretaria da SDH/PR **não é de caráter executivo, mas de aglutinador e catalisador das ações desenvolvidas pelos demais órgãos da União.**” (grifos no original, peça 108, p. 5-6);

b) “as determinações contidas podem extrapolar as atribuições da Secretaria do Patrimônio da União, vez que não há ingerência da referida Secretaria no patrimônio das Empresas Públicas, Autarquias e Fundações, a exemplo da CEF, dos Correios e do INSS.” (peça 108, p. 6);

c) “a administração dos imóveis da União, em razão de seu número expressivo, diferenças de natureza e região do País onde se encontram é feita de forma descentralizada” (peça 108, p. 7);

d) “em razão da diversidade quanto à extensão e natureza das limitações físicas ou mentais insitas à noção de deficiência, torna-se inviável conceber um modelo abstrato mínimo para reduzir as barreiras arquitetônicas que diminuem ou impedem o uso do bem por pessoas com deficiência” (peça 108, p. 7). No mesmo sentido, “considerando a quantidade e a diversidade de situação dos próprios nacionais, torna-se inviável a elaboração de um modelo padrão de ações governamentais a serem seguidas em âmbito federal” (peça 108, p. 12);

e) “em razão da forma descentralizada de administração dos imóveis acima referida, tanto a sinalizações como a parte arquitetônica ainda é muito incipiente, e não existe estatística a respeito do assunto. A meta pode ser fazer os diagnósticos”. Sendo assim, “como primeira etapa haveria necessidade de delimitar o universo de imóveis a serem pesquisados.”. Depois disso, seria aconselhável fazer uma “pesquisa por amostragem”. Nesse contexto, “a forma mais indicada para a realização de um diagnóstico nacional é a pesquisa acadêmica, o que fatalmente ultrapassaria os 180 (cento e oitenta) dias” (peça 108, p. 8 e 10);

f) “a vocação não executiva da SDH/PR no tema de pessoas com deficiência impossibilita o cumprimento de um diagnóstico sobre a quantidade de servidores habilitados em Libras e a cobertura de atendimento dessa linguagem” (peça 108, p. 10). Ainda a respeito da capacitação em Libras, “que a capacitação já está em curso, como também a atribuição do MEC, órgão que não foi instado a se pronunciar durante o conhecimento dos fatos pela equipe de auditoria segundo consigna o próprio relatório (§ 2º da página 38), gerando a possibilidade de realização de um diagnóstico e plano de ação que não tenha em conta a realidade das ações em curso...” (peça 108, p. 11);

g) “de acordo com o Acórdão do TCU, deve ter por subsídio tão somente a I Conferência das Pessoas com Deficiência (cf. ite, 9.1.1), desconsiderando os elementos coligidos na II Conferência, ocorrida em 2008, bem como os que se colherão na III Conferência, programada para ocorrer 03 a 06 dezembro deste ano (peça 108, p. 11);

h) quanto à instituição do Selo Nacional de Acessibilidade, a SDH/PR afirma que “há uma consultoria em curso e que vai abordar as possíveis implicações da adoção de um selo” e que “o comando do item 9.1.2 deve ser reexaminado à luz dos fatos acima referidos, sob pena de se instituir uma política possivelmente ineficaz, com prejuízo da constituição de uma estrutura administrativa de monitoramento subaproveitada” (peça 108, p. 14);

i) “Não compete a SPU adotar medidas necessárias à adaptação ou reforma dos imóveis que estão sob a responsabilidade das diversas UGs, tanto é assim que não existe rubrica orçamentária para esse fim. Cada Unidade Gestora deve requisitar orçamento para as despesas gerais assim como para as reformas que sejam necessárias, sendo da competência da Secretaria de Orçamento e Finanças a liberação ou não do orçamento.” (peça 108, p. 6)

DAS DETERMINAÇÕES EFETIVADAS EXCLUSIVAMENTE À SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – SDH/PR

A maior parte dos elementos recursais se dedica à impugnação das determinações endereçadas à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Não merece ser aceito o argumento de que as determinações do Tribunal extrapolam as atribuições legais da SDH/PR, “na medida em que seu cumprimento não fica adstrito à coordenação, articulação, e orientação, sem o caráter mandamental, sobre as ações a serem executadas pelos diversos órgãos da Administração Federal”. Nessa senda, afirma o recorrente que a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República não tem atribuições executivas, limitando-se a exercer o papel de aglutinador e catalisador das ações desenvolvidas pelos demais órgãos da União.

Tal aspecto não passou despercebido por este membro do Parquet de Contas. Ao me manifestar nos autos, anteriormente à prolação do Acórdão reexaminado, especificamente, fiz consignar que “o plano de abrangência nacional sugerido pela equipe contempla não apenas a realização de um diagnóstico sobre as condições de acessibilidade do conjunto de órgãos públicos federais, mas também a definição de metas progressivas para sanar as carências de acessibilidade existentes. Considerando que a SDH detém apenas funções de planejamento e normatização, natural que não se determine ou recomende ao órgão a adoção de medidas de natureza executiva em favor da acessibilidade”. (destacamos, peça 84, p. 8)

Indo além, obtemperei que o referido plano deveria conter “não apenas um viés técnico, mas também aspectos orçamentários, financeiros e de gestão. Mais que isso, que seja integrado e esteja compatível com os esforços de modernização da administração federal.” (peça 84, p. 8)

Desta feita, ao determinar a elaboração de um plano de abrangência nacional e de um plano de ação que objetive a solução dos problemas detectados na auditoria operacional (itens 9.1.1 e 9.8 do Acórdão 2170/2012 - Plenário), não estava a Corte de Contas ordenando a **execução** de ações em prol da acessibilidade, mas sim a elaboração de uma peça de planejamento. Certamente que os executores seriam os diversos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública federal, de modo que a tarefa ordenada se amolda a um órgão que, não tendo atribuições executivas, exerce funções de “coordenação e orientação”.

Ainda quanto à competência da SDH/PR, saliento que o próprio recorrente, ao tratar das atribuições da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência - SNPDPD, órgão que sucedeu a Coordenação de Pessoas com Deficiência - Corde e que integra a estrutura da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - SDH/PR, acabou por admitir, expressamente, que a elaboração de planos voltados para a promoção da acessibilidade é atribuição da SDH, in verbis:

“Inicialmente, é preciso considerar que as atribuições legais Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência da SDH/PR estão, taxativamente, discriminadas na Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989:

Art. 12. Compete à Corde:

1 - coordenar as ações governamentais e medidas que se refiram às pessoas portadoras de deficiência;

II - elaborar os planos, programas e projetos subsumidos na Política Nacional para a Integração de Pessoa Portadora de Deficiência, bem como propor as providências necessárias a sua completa implantação e seu adequado desenvolvimento, inclusive as pertinentes a recursos e as de caráter legislativo;

III - acompanhar e orientar a execução, pela Administração Pública Federal, dos planos, programas e projetos mencionados no inciso anterior;

(...)

Parágrafo único. Na elaboração dos planos, programas e projetos a seu cargo, deverá a Corde recolher, sempre que possível, a opinião das pessoas e entidades interessadas, bem como considerar a necessidade de efetivo apoio aos entes particulares voltados para a integração social das pessoas portadoras de deficiência.” (destaque nosso, peça 108, p. 5)

*O conteúdo do art. 12 da Lei 7.853/1989, portanto, estabelece expressamente que a SNPDPD (órgão que sucedeu a Corde), unidade vinculada à SDH/PR, entre outras competências, deve **elaborar planos, programas e projetos** no âmbito da política para integração das pessoas com deficiência.*

Não se vislumbra, assim, que as determinações em comento extrapolem as atribuições legais da SDH/PR. Além do que, o recurso sob análise, frise-se, foi oferecido pela União, representada pela Advocacia Geral da União, não trazendo a peça recursal qualquer indicação, ao menos em tese, de qual seria o órgão ou entidade responsável pela execução de tarefas dessa natureza. É simples compreender as razões pelas quais essa indicação não ocorre. A resposta está na própria Lei 7.853/1989:

*“Art. 10. A coordenação superior dos assuntos, **ações governamentais e medidas referentes** a pessoas portadoras de deficiência caberá à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.*

*Parágrafo único. Ao órgão a que se refere este artigo caberá formular a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, **seus planos, programas e projetos** e cumprir as instruções superiores que lhes digam respeito, com a cooperação dos demais órgãos públicos.”. (destacamos)*

Por imposição do dispositivo acima, a SDH/PR tem competência para elaborar planos, programas e projetos que se coadunem com as políticas voltadas para as pessoas com deficiência. Importante salientar que não existe qualquer incompatibilidade entre as atividades de planejamento estabelecidas pela Lei e as funções de “orientação” e “coordenação” reconhecidas pela SDH.

Segundo a instrução, a elaboração de um plano de abrangência nacional (item 8.1 da decisão impugnada) deveria ter sido deliberada na forma de recomendação e não de determinação. Entende que a recomendação transferiria à SDH a tarefa de aprofundar o estudo da matéria e concluir pela oportunidade, exequibilidade e conveniência da elaboração do plano.

Convém enfatizar que os achados de auditoria decorrem da omissão da Administração Pública federal direta e indireta no cumprimento dos comandos que lhe foram dirigidos pela Lei 10.098/2000, regulamentada pelo Decreto 5.296/2004. Oportuno lembrar o que estabeleceu a Lei 10.098, de 19 de dezembro de 2.000:

“Art. 23. A Administração Pública federal direta e indireta destinará, anualmente, 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.

Parágrafo único. A implementação das adaptações, eliminações e supressões de barreiras arquitetônicas referidas no caput deste artigo deverá ser iniciada a partir do primeiro ano de vigência desta Lei.”

*O Decreto 5.296/2004, por sua vez, ao estabelecer condições mínimas de acessibilidade, determinou, por seu art. 19, que “a construção, ampliação ou reforma de edificações de uso público deve garantir, pelo menos, um dos acessos ao seu interior, com comunicação com todas as suas dependências e serviços, **livre de barreiras e de obstáculos que impeçam ou dificultem a sua acessibilidade**” (destaque nosso).*

*No que concerne aos imóveis de uso público já existentes, o art. 19, §1º, do mencionado Decreto **fixou o prazo de 30 meses, a contar da data de sua publicação**, para que essas edificações passassem a “garantir acessibilidade às pessoas [com deficiência] ou com mobilidade reduzida”.*

Importa destacar, ainda, o parágrafo 2º do art. 19 do Decreto 5.296/2004, que assim dispõe:

“Sempre que houver viabilidade arquitetônica, o Poder Público buscará garantir dotação orçamentária para ampliar o número de acessos nas edificações de uso público a serem construídas, ampliadas ou reformadas.” (destacamos)

*Como se pode perceber, já se exauriram os prazos estabelecidos em regulamento para a implementação das condições mínimas de acessibilidade às edificações de uso público. Estamos falando, pois, do descumprimento de comandos legais destinados a assegurar acessibilidade às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. Tal constatação se mostra ainda mais grave, quando considerado que o prazo para implantação das condições de acessibilidade decorre de ato normativo regulamentador editado pelo próprio Poder Executivo federal. A omissão da União, assim, caracteriza-se em ilegalidade com o potencial de ser identificada como “discriminação por motivo de deficiência”, que, segundo a Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, “significa qualquer diferenciação, exclusão ou restrição baseada em deficiência, com o propósito ou efeito de impedir ou impossibilitar o reconhecimento, o desfrute ou o exercício, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais nas esferas política, econômica, social, cultural, civil ou qualquer outra. Abrange todas as formas de discriminação, **inclusive a recusa de adaptação razoável**” (destacamos, art. 2º).*

Referindo-se ao art. 250, inciso III, do Regimento Interno, o auditor responsável pela instrução sustenta que, por se tratar de uma medida que poderá resultar em melhoria de desempenho, a elaboração dos planos deveria ter sido recomendada e não determinada. Ocorre que a não adoção de medidas para promoção da acessibilidade, como visto, constitui desrespeito a normas legais e infralegais, sendo, pois, perfeitamente cabível, oportuno e aconselhável que o saneamento das faltas seja encaminhado na forma de determinação. Em outras palavras, diante das insuficientes ações da Administração Pública federal no sentido de dar cumprimento às diversas normas que tratam da acessibilidade, razoável e apropriado que se determine a elaboração de um plano que contemple metas, ações e cronogramas para a solução do problema. Daí decorre a incidência do inciso II e não do inciso III do art. 250 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, o que motiva a efetivação de determinações - e não de recomendações - para solução das irregularidades.

De qualquer forma, ao ordenar a elaboração de peças de planejamento (plano de abrangência nacional e de plano de ação, itens 9.1.1 e 9.8 do julgado recorrido), certamente que o Tribunal deixou ao alvedrio da SDH indicar como, onde e quando seriam executadas as ações, ou seja, caberia à Secretaria definir metas, cronograma, recursos humanos, orçamento, origem dos recursos etc.

O Plenário do Tribunal de Contas da União fixou prazo para apresentação dos planos, mas nada dispôs, por exemplo, sobre os prazos para execução das ações ou metas que estariam

previstas nesses planos. Se é certo que o Tribunal **não** pretendeu retirar a discricionariedade do órgão na formulação de planos de ação, com muito mais segurança se pode afirmar que o Tribunal **não** pretendeu “estabelecer que políticas ou diretrizes seriam essas” (peça 144, p. 8).

Ademais, como a coordenação é uma das funções precípua da SDH, cabe-lhe promover a coordenação entre os órgãos envolvidos e a coordenação das ações voltadas para a integração da pessoa com deficiência. Por conseguinte, razoável compreender que também lhe cabe coordenar ações definidas em diferentes planos, inclusive entre o plano determinado pelo Tribunal de Contas da União e os planos porventura já existentes.

Sendo assim, não procede o argumento apresentado na instrução, no sentido de que, como o plano de abrangência em questão poderia se confundir ou estar contido no Programa Nacional de Acessibilidade instituído pelo art. 22 da Lei 10.098/2000, não deveria ter sido efetivada a determinação contida no item 9.1.1 da decisão recorrida.

A instrução técnica, ao defender a substituição, na decisão recorrida, de parte das determinações por recomendações, busca demonstrar fragilidade nos fundamentos do Acórdão impugnado, notadamente naqueles oferecidos por este Ministério Público de Contas, apontando, inclusive, uma pretensa contradição (peça 144, p. 9). Segundo a instrução, se o MP/TCU entendia que os dados colhidos pela equipe de auditoria não eram confiáveis, a efetivação de recomendações seria medida mais apropriada.

Não existe tal contradição, entretanto, é compreensível a dificuldade encontrada pela instrução no que se refere à interpretação dos fatos, eis que o assunto é complexo, as normas jurídicas aplicáveis são variadas e as normas técnicas são pouco conhecidas do público em geral.

As minúcias contidas nas normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT fogem da cognição do público leigo e, até mesmo, de parte dos engenheiros, arquitetos e outros profissionais que trabalham com edificações. Por isso, não tenho qualquer receio em afirmar que, caso a equipe de auditoria tivesse avaliado a situação encontrada nas unidades de atendimento dos seis entes auditados à luz das normas técnicas aplicáveis, ou seja, das normas da ABNT, os resultados mostrariam que a carência de recursos de acessibilidade seria ainda maior, isto é, que os resultados seriam ainda piores. Mais adiante, discorreremos com mais detalhes sobre as normas técnicas da ABNT e os dispositivos normativos que as elegem como parâmetros ou orientações para o provimento de recursos voltados para a acessibilidade.

Mediante parecer constante da peça 84, opinei no sentido de que o método de averiguação adotado pela equipe de auditoria (pesquisa junto aos gestores das unidades de atendimento) não mostrava com precisão técnica a situação de acessibilidade aos prédios e aos serviços prestados por esses entes, mas sim a percepção desses gestores quanto ao assunto. O método utilizado pela equipe, no meu sentir, foi adequado à finalidade, tendo em vista a grandiosa quantidade de imóveis pertencentes à Administração Pública federal em oposição às limitações de tempo e de recursos humanos disponíveis para a execução dos trabalhos de campo. Naquela oportunidade, assim me pronunciei sobre a questão:

“A escolha da estratégia metodológica da equipe de auditoria nos parece adequada, na sua definição, a equipe teve em conta não apenas o porte da Administração Pública federal, mas também a complexidade das normas relativas à matéria e da evidente limitação de tempo e de recursos humanos disponíveis para o desempenho dessa importante tarefa.” (peça 84, p. 3)

Assim, alguém que não conhece as normas técnicas da ABNT que orientam para a construção de banheiros adaptados pode ter a percepção de que os banheiros mostrados no relatório de auditoria operacional (p. 81 da peça 23) atendem às exigências de acessibilidade, o que não é verdade. O gestor que sabe da existência de uma rampa em sua repartição pode concluir que esse item de acessibilidade foi atendido, entretanto, uma análise baseada nas normas técnicas

pode demonstrar, por exemplo, que a rampa tem largura inferior ou grau de inclinação superior ao exigido.

Ademais, para compatibilizar o escopo da auditoria com o tempo e com os recursos humanos disponíveis, a equipe de auditoria, acertadamente, elegeu alguns itens de acessibilidade que entendeu mais importantes ou significativos. Isso quer dizer que, possivelmente, nem todas as exigências voltadas para arquitetura, mobiliário e serviços foram averiguadas à exaustão. Assim esclareceu a equipe de auditoria:

*“7. Como as normas sobre a acessibilidade envolvem uma extensa e detalhada lista de itens, entendeu-se que a pesquisa deveria priorizar aqueles mais diretamente relacionados ao escopo do trabalho. Em razão disso, os questionários de pesquisa foram elaborados considerando os seguintes aspectos: sinalização; sanitários acessíveis; mobiliário; circulação no interior das unidades de atendimento; presença de rampas, escadas e elevadores; circulação no entorno das unidades de atendimento; disponibilização de atendimento em Libras; material de divulgação em braile e em fonte ampliada; e fornecimento de formulários em fonte ampliada.”
(peça 81, p. 45)*

Reafirmo, mais uma vez, que a metodologia escolhida pela equipe de auditoria foi acertada, vez que compatibilizou seus objetivos às limitações de tempo e de pessoal, resultando na elaboração de um interessante panorama sobre a situação de acessibilidade aos imóveis e aos serviços prestados pela Administração Pública federal. Não obstante, forçoso reconhecer que uma análise técnica rigorosa (com base nas normas técnicas aplicáveis) mostraria que a carência de acessibilidade nesses órgãos é ainda maior que a percebida pelos seus gestores.

Por considerar que a escolha das amostras foi criteriosa e adequada e que os resultados obtidos nos trabalhos de auditoria indicam que os órgãos e entidades auditados apresentam sérias carências no quesito de acessibilidade, razoável concluir que é frequente o descumprimento das normas relacionadas à acessibilidade, no âmbito da Administração Pública federal. Não bastasse isso, devo registrar que a falta ou carência de acessibilidade, no âmbito dos prédios e serviços oferecidos por particulares ou por entes públicos, é assunto insistentemente explorado pela imprensa, constituindo pauta de debates públicos e objeto de inúmeros seminários, encontros e conferências. Isso tudo justifica a conveniência da determinação para elaboração de um plano de abrangência nacional, bem como da elaboração de um plano de ação voltado para a solução dos problemas de acessibilidade evidenciados no relatório de auditoria, o que serviria para dar cumprimento aos dispositivos constitucionais e legais que buscam a plena inclusão das pessoas com deficiência na sociedade.

*O conteúdo das deliberações combatidas (itens 9.1.1 e 9.8) bem que poderia ser uma determinação simples e direta para cumprimento aos arts. 227, §2º, e 244 da Constituição Federal e a dispositivos legais variados, tais como os contidos nas Leis 10.048/2000 e 10.098/2000. Não obstante, de forma criteriosa, prudente e realista, tendo em vista que a correção dessas irregularidades requer estratégia, prazo razoável, possível alocação de recursos humanos extraordinários e planejamento, optou a Corte de Contas por determinar a elaboração de planos que prevejam a efetivação **de ações** corretivas, a exemplo do que foi decidido em outros processos de fiscalização sob a modalidade de auditoria operacional, v.g. Acórdãos 40/2004, 1274/2007, 2296/2009, 2297/2010, 360/2012, 1449/2012, 403/2013, 504/2013, 506/2013 e 603/2013, todos do Plenário.*

Quanto à adequação temática da determinação em comento, observo que a elaboração de planos de ação está prevista no Manual de Auditoria Operacional aprovado pela Portaria Segecex nº 4, de 26/02/2010, senão vejamos:

“196. As propostas deverão indicar entre parênteses os números dos parágrafos nos quais os temas a que se referem são tratados no relatório. Independentemente de menção no relatório,

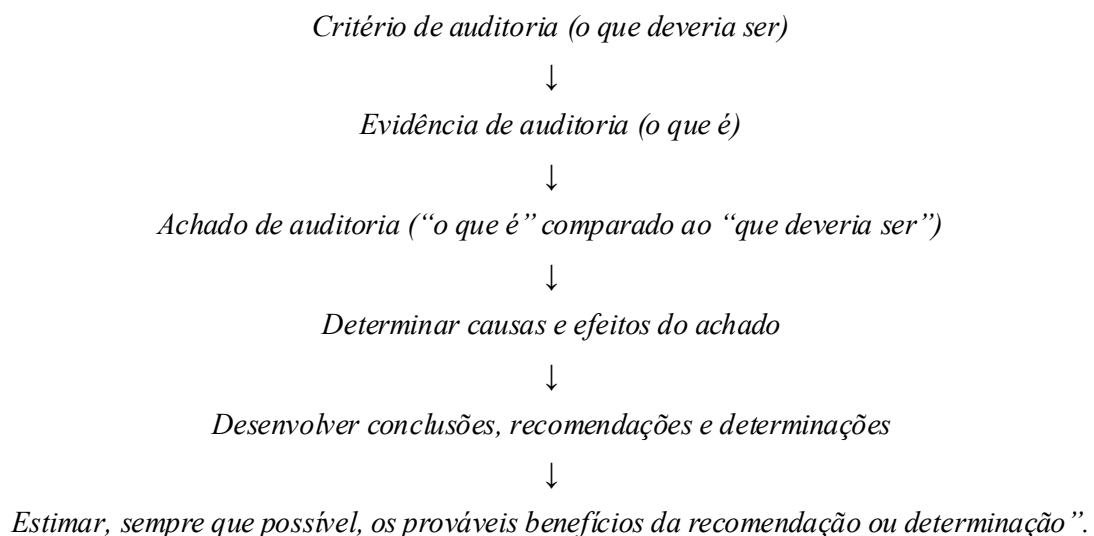
deve ser proposta determinação no sentido de que o auditado elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação. O plano deverá conter cronograma de implementação das medidas que o gestor adotará visando atender às deliberações propostas e corrigir os problemas identificados (BRASIL, 2009a). A inclusão de propostas dirigidas a outras unidades técnicas deve ser precedida de negociação entre os titulares (BRASIL, 2009a), com a coordenação da Secretaria-Geral de Controle Externo.

197. É importante garantir que as propostas sejam exequíveis, agreguem valor e tenham relação com os objetivos da auditoria (ISSAI 3000/4.5, 2004). As propostas subsidiarão a elaboração de plano de ação por parte dos gestores, o monitoramento da implementação das deliberações e a quantificação de seus efeitos. Por essas razões, a equipe deve formular o número estritamente necessário de propostas que contemple a correção das principais deficiências identificadas.” (destacamos)

A jurisprudência da Corte de Contas é abundante no que se refere à efetivação de determinações - para a adoção das mais variadas providências - a partir do julgamento de relatório de auditoria operacional, sobretudo quando a situação decorre de infringência a normas de variadas estaturas: v.g. Acórdãos 805/2001, 806/2001, 456/2002, 192/2003, 489/2008, 1097/2008, 2164/2008, 3137/2011, 1032/2010, 3016/2012 e 3095/2012, todos do Plenário.

Como resultado dos trabalhos de fiscalização, o Manual de Auditoria Operacional prevê o encaminhamento de propostas não apenas de recomendações, mas de determinações para correção das irregularidades verificadas. Cito, como exemplo, trecho que delinea o processo de produção de recomendações e determinações (item 128 do Manual):

“Quadro 3: Processo lógico de identificação de achados e produção de recomendações e determinações



No Voto condutor do Acórdão 519/2009 - Plenário, o Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, ao motivar a proposta de determinação à Comissão Nacional de Energia Nuclear - Cnen, ressaltou o descumprimento de prazo estipulado por Decreto para que se adotasse determinada providência:

“15. Assim como a equipe de auditoria, entendo que a superposição de atribuições é parcialmente resultante da ausência de Regimento Interno que defina claramente as competências de cada unidade da Cnen. Nesse ponto, lembro que o Decreto 5.667/2006, que aprovou a estrutura regimental da Cnen, estabeleceu, em seu art. 4º, o prazo de noventa dias, a contar da sua publicação, para a aprovação do Regimento.

16. Deve ser efetivada, portanto, a determinação proposta pela equipe para que a Cnen (item 8, subitem VI, fl. 283), no prazo de 90 dias, elabore minuta de Regimento Interno a ser aprovado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, **vez que o prazo para essa providência, estipulado pelo art. 4º do Decreto 5.667/2006, está esgotado.**”

Percebo semelhanças entre os fundamentos da determinação adotada mediante o Acórdão 519/2009 - Plenário e as contidas no julgado recorrido, eis que se concentram na infringência de normas legais ou regulamentares e, mais especificamente, no descumprimento de prazo fixado em norma para adoção de determinada ação ou medida.

O recorrente sustenta que “em razão da diversidade quanto à extensão e natureza das limitações físicas ou mentais ínsitas à noção de deficiência, torna-se inviável conceber um modelo abstrato mínimo para reduzir as barreiras arquitetônicas que diminuem ou impedem o uso do bem por pessoas com deficiência” (peça 108, p. 7). Tal argumento não merece acolhida, visto que existem normas que definem com objetividade e precisão técnica quais seriam as exigências mínimas de acessibilidade.

O Decreto 5.296/2004, que regulamenta as Leis 10.098/2000 e 10.048/2000, trata das condições gerais de acessibilidade, da implementação da acessibilidade arquitetônica e urbanística, do atendimento prioritário, da acessibilidade na habitação de interesse social, da acessibilidade aos bens culturais imóveis, da acessibilidade aos serviços de transporte coletivo e do acesso à informação e à comunicação. Em seu art. 14, o Decreto estabelece que, na promoção da acessibilidade, além das regras gerais previstas no diploma e de disposições contidas na legislação de estados, municípios e Distrito Federal, **devem ser observadas as normas técnicas de acessibilidade da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.**

O conjunto formado por diversas normas técnicas da ABNT constitui referência para uma série de ações previstas no mencionado Decreto, tais como: concessão ou renovação de alvará de funcionamento ou de “habite-se”; planejamento e urbanização de vias, praças, logradouros, parques e demais espaços de uso público; escolha do mobiliário utilizado no atendimento diferenciado e prioritário; construção de rampas; aquisição de equipamento eletromecânico de deslocamento vertical; instalação de balcões de atendimento ou bilheterias; instalação de sanitários para uso por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida; rotas de fuga e saídas de emergência; e, vagas em estacionamentos externos ou internos das edificações de uso público ou coletivo. Da mesma forma, a própria Lei 10.098/2000 indica as normas técnicas da ABNT como referência para uma série de regras e disposições.

Entre as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas que cuidam da acessibilidade, cito, como exemplo, a norma técnica denominada NBR 9050 (que trata da acessibilidade de pessoas com deficiências a edificações, espaço, mobiliário e equipamentos urbanos), que tem um nível de complexidade e detalhamento muito grande, visto que estabelece, inclusive, medidas físicas e características técnicas para: calçadas; vagas de garagem e estacionamento; sanitários; vestiários; cinemas; teatros; auditórios; restaurantes; refeitórios; bares; locais de hospedagem (hotéis, motéis, pousadas etc); serviços de saúde (ambulatorios, postos de saúde, pronto-socorros, laboratórios de análises clínicas, centros de diagnósticos etc); locais de esporte; lazer ou turismo (arenas, estádios, ginásios, piscinas, parques, praças, locais turísticos e praias); escolas (inclusive centros educacionais e universidades); bibliotecas e centros de leitura; delegacias e penitenciárias; locais de comércio e serviços (inclusive bancos); semáforos e focos de pedestres; mobiliário (bebedouros, telefones, telefones com texto, cabina telefônica, cabinas de sanitários públicos, mesas para refeição ou trabalho, balcões de atendimento, bilheterias etc) e abrigos em pontos de embarque e desembarque de transporte coletivo.

Nota-se, portanto, que não faltam referências e orientações para o estabelecimento de padrões de acessibilidade em bens imóveis pertencentes ao poder público. Sendo assim, o que o

recorrente chama de “modelo abstrato mínimo” de acessibilidade deve seguir orientações fornecidas, essencialmente, por normas técnicas. No Brasil, por força de lei, essas diretrizes, parâmetros, medidas e limites são estudados e fixados pela ABNT. Nesse ponto, como disse, os argumentos recursais são insuficientes para a reforma da decisão recorrida.

Contestando, em especial, a deliberação contida nos subitens 9.1.1.1 e 9.1.1.3 do Acórdão 2170/2012 - Plenário, dirigida à SDH/PR, afirma o recorrente que a administração dos imóveis da União, haja vista o grande número de unidades e as diferenças de natureza e região do país, vem sendo realizada de forma descentralizada. Registra que, sendo descentralizada a administração, a avaliação do cumprimento das exigências de acessibilidade é incipiente e carece de estatísticas. Por isso, o recorrente sugere que, como primeira etapa, seria necessário delimitar o universo de imóveis a serem pesquisados, procedendo-se, em seguida, a uma pesquisa por amostragem. Por fim, opina que a forma mais indicada para realização de um diagnóstico nacional seria a pesquisa acadêmica, que fatalmente ultrapassaria o prazo de cento e oitenta dias (peça 108, p. 7-10).

Mediante o item 9.1.1 da decisão combatida, o Tribunal determinou a elaboração de um plano de abrangência nacional, ou seja, determinou apenas a confecção de uma peça de planejamento que, aparentemente, poderia ser finalizada num prazo de cerca de seis meses. O diagnóstico, a análise da situação e a delimitação do objeto são comumente classificados como fases metodológicas iniciais do planejamento. Se a opção do órgão é por que tais fases antecedam a formulação do plano e por que seja contratada a elaboração de pesquisa acadêmica, penso, então, que seria o caso de se discutir sobre a adequabilidade do prazo.

Não assiste razão à instrução quando defende que, em razão da SDH não estar “em mora”, é inadequada a fixação do prazo de 180 dias para que elabore o plano de abrangência nacional (peça 144, p. 9). Primeiramente, penso que o Tribunal, sempre que entender necessário que uma ação, medida ou providência deva ser implementada dentro de determinado tempo, deve fixar o prazo correspondente. Não existe previsão regulamentar para que a fixação de prazo ocorra tão somente no caso de inadimplência ou descumprimento de determinação anterior. Não bastasse isso, cabe esclarecer que a SDH não tem personalidade jurídica própria e que a União (que é parte no processo e que subscreveu a peça recursal), da qual a Secretaria faz parte, está em mora no cumprimento de normas voltadas à promoção da acessibilidade.

Não obstante, entendo que não são desarrazoados os argumentos tendentes a apontar as dificuldades que serão enfrentadas em um trabalho dessa espécie, eis que os imóveis, em expressivo número, estão dispersos no amplo território brasileiro e são administrados de forma descentralizada. Ponderando os argumentos que especificamente buscam demonstrar o alto grau de dificuldade na elaboração do plano (que sinalizam para a necessidade de contratação de uma instituição de ensino ou de pesquisa) e considerando os anseios da Corte de Contas para que esse plano seja confeccionado com rigor técnico e excelência de qualidade, penso que o texto da determinação para elaboração de um plano de abrangência nacional, contida no item 9.1.1 da decisão vergastada, deve ser parcialmente reformado, de modo que passe a fixar o prazo de 360 dias para sua conclusão.

De se ressaltar que nem o recorrente nem a unidade técnica sugeriram a majoração do prazo. Considerando, todavia, a manifesta pretensão da contratação de instituição voltada para pesquisa, o que poderia demandar alguns meses, parece-me aceitável o aumento do prazo inicialmente previsto.

Especificamente quanto aos subitens 9.1.1.1 (“realização de levantamento, com o objetivo de produzir diagnóstico sobre as condições atuais dos requisitos básicos de acessibilidade do conjunto de órgãos públicos federais, que considere a quantidade de servidores habilitados em Libras e a cobertura de atendimento nessa linguagem nas unidades que prestam atendimento ao público”) e 9.1.1.2 (“programação de formação de instrutores de Libras, visando ao incremento no

número de treinamentos ofertados pelos órgãos públicos federais”), que dizem respeito a parte do conteúdo do plano determinado no item 9.1.1 da decisão plenária 2170/2012, o recorrente assevera que a vocação não executiva da SDH/PR impossibilita a realização do referido diagnóstico, que a capacitação de profissionais na Língua Brasileira de Sinais - Libras já está em curso e que o Ministério da Educação - MEC não foi instado a se pronunciar sobre as constatações da equipe de auditoria, o que pode resultar na elaboração de diagnóstico e de plano de ação distantes da realidade (peça 108, p. 10-11).

A respeito desse tema, entendo oportuno esclarecer, de início, que a Língua Brasileira de Sinais – Libras, assim como a Língua Portuguesa, é **língua oficial** do Brasil. O reconhecimento da Libras como meio legal de comunicação e expressão veio com a promulgação da Lei 10.436/2002, que dispõe:

“Art. 1º É reconhecida como meio legal de comunicação e expressão a Língua Brasileira de Sinais - Libras e outros recursos de expressão a ela associados.

Parágrafo único. Entende-se como Língua Brasileira de Sinais - Libras a forma de comunicação e expressão, em que o sistema lingüístico de natureza visual-motora, com estrutura gramatical própria, constituem um sistema lingüístico de transmissão de idéias e fatos, oriundos de comunidades de pessoas surdas do Brasil.

Art. 2º Deve ser garantido, por parte do poder público em geral e empresas concessionárias de serviços públicos, formas institucionalizadas de apoiar o uso e difusão da Língua Brasileira de Sinais - Libras como meio de comunicação objetiva e de utilização corrente das comunidades surdas do Brasil.

Art. 3º As instituições públicas e empresas concessionárias de serviços públicos de assistência à saúde devem garantir atendimento e tratamento adequado aos portadores de deficiência auditiva, de acordo com as normas legais em vigor.

Art. 4º O sistema educacional federal e os sistemas educacionais estaduais, municipais e do Distrito Federal devem garantir a inclusão nos cursos de formação de Educação Especial, de Fonoaudiologia e de Magistério, em seus níveis médio e superior, do ensino da Língua Brasileira de Sinais - Libras, como parte integrante dos Parâmetros Curriculares Nacionais - PCNs, conforme legislação vigente.” (destaque nosso)

Oportuno lembrar que, por não oferecerem o adequado atendimento a pessoas com deficiência auditiva, os entes da Administração Pública direta e indireta, assim como as empresas prestadoras de serviços públicos e as instituições financeiras também estão a descumprir o disposto no art. 6º, inciso III, do Decreto 5.296/2004, que lhes impõe o dever de promover o atendimento prioritário das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, inclusive a partir do atendimento por intérpretes ou pessoas capacitadas na Língua Brasileira de Sinais – Libras e no trato com aquelas que não se comuniquem em Libras.

Uma vez que a SDH/PR, nas próprias palavras do recorrente, exerce as funções de coordenação e articulação; que, entre as suas competências, nos termos dos arts. 10 e 12 da Lei 7.853/1989, insere-se a coordenação de ações governamentais referentes às pessoas com deficiência e a elaboração de planos que integrem a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência; e que o art. 12 da mesma Lei confere atribuições semelhantes à Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência - SNPDPD, unidade que lhe é subordinada; penso que não merecem acolhimento as alegações que pretendam demonstrar a impossibilidade de conexão ou aproveitamento de possíveis trabalhos desenvolvidos pelo MEC no que tange à formação de instrutores em Libras.

Mais uma vez, destaco que a determinação tem como conteúdo a elaboração de uma peça de planejamento e não a execução de ações nessa área, de modo que a vocação não executiva da SDH/PR não impediria a realização de diagnóstico ou, no mínimo, o aproveitamento de dados,

levantamentos ou diagnósticos eventualmente realizados pelo MEC e pelos diversos órgãos ou entidades que possam contribuir para que a SDH cumpra com sua função de coordenação e articulação de ações governamentais e medidas referentes a pessoas com deficiência.

Ademais, como disse em meu parecer precedente (peça 84, p. 6), no que tange à capacitação de profissionais em Libras, cabe ao MEC e à Secretaria de Direitos Humanos, tão somente orientar os órgãos e entidades da Administração Pública. Nesse sentido, vejamos o que dispõe o Decreto 5.296, de 2 de dezembro de 2004:

“Art. 55. Caberá aos órgãos e entidades da administração pública, diretamente ou em parceria com organizações sociais civis de interesse público, sob a orientação do Ministério da Educação e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, por meio da CORDE, promover a capacitação de profissionais em LIBRAS.”

Significa dizer que o papel do MEC restringe-se à orientação no programa ou nas tarefas relativas à formação de profissionais em Libras, de modo que não seria imprescindível sua manifestação quanto às conclusões da equipe de auditoria. A audiência do MEC quanto aos achados de auditoria não se justifica, também, pelo fato de que suas unidades não foram auditadas. Diga-se de passagem, a decisão recorrida não lhe dirigiu qualquer determinação ou recomendação. Por força do art. 55 do referido Decreto, a própria SDH é igualmente investida no papel de orientadora na capacitação desses profissionais. Tudo isso serve para demonstrar que esse argumento recursal não merece prosperar.

Ainda sobre o assunto, o recorrente sustenta que “... é necessário observar que, por ser determinação genérica, caso não esteja delimitada pela estimativa de demanda, corre-se o risco de formar pessoas a mais do que o necessário, havendo grande possibilidade da formação não ser sustentável” (peça 108, p. 11). Decerto que o Decreto 5.296/2004, ao tratar da capacitação de profissionais de Libras a serviço de órgãos ou entidades públicas, almejou alcançar um padrão mínimo de qualidade nesse item de acessibilidade.

Ademais, em sua maioria, os entes públicos estão longe de alcançar esse número mínimo de profissionais capacitados em Libras. Tendo em conta essas informações, penso que o suposto risco de se “formar pessoas a mais” é assunto que, hodiernamente, refoge à realidade da Administração Pública federal.

À guisa de exemplo, basta observar que a Caixa Econômica Federal, mesmo tendo superado o patamar mínimo de capacitação de seus empregados em Libras (5% do total), não logrou dispor de pelo menos 01 (um) atendente com essa formação por agência. Sobre o assunto, cito alguns trechos do relatório de auditoria operacional:

*“9. Os resultados demonstram, ainda, que todos os órgãos pesquisados apresentam problemas de acessibilidade aos seus serviços para as pessoas com deficiência visual ou auditiva, tais como a falta de publicação de material em braile e fonte ampliada, bem como a baixa cobertura de serviços que contam com intérpretes de Libras. **Dos seis órgãos que foram objeto de análise, apenas a Caixa atende ao disposto no Decreto 5.626/2005, uma vez que 5% dos seus empregados finalizaram o treinamento para uso de Libras.***

(...)

*94. As alternativas de atendimento presencial postas à disposição das pessoas com deficiência pelos órgãos públicos analisados não têm possibilitado acesso com autonomia aos serviços ofertados. **A maior parte das unidades de atendimento pesquisadas não contam com pelo menos um atendente por agência com treinamento em interpretação de Libras, não disponibilizam material de divulgação em braile e fonte ampliada e não possuem formulários de requisição de serviços ou benefícios em fonte ampliada.**” (destacamos, peça 81, p. 4 e 31)*

Aduz o recorrente, que “o Acórdão do TCU, deve ter por subsídio tão somente a I Conferência das Pessoas com Deficiência (cf. item 9.1.1), desconsiderando os elementos coligidos na II Conferência, ocorrida em 2008, bem como os que se colherão na III Conferência, programada para ocorrer 03 a 06 dezembro deste ano” (peça 108, p. 11). A indicação de que fossem observados os subsídios colhidos na I Conferência Nacional das Pessoas com Deficiência, por certo, não pretendeu afastar os elementos colhidos na II Conferência, ocorrida em 2008, tampouco da III Conferência, que já se avizinhava. Pretendeu a decisão recorrida, tão somente, assegurar a participação das organizações representativas das pessoas com deficiência, conforme legitimidade que lhes foi reconhecida, inclusive, pelo art. 26 da Lei 10.098/2000. Sem embargo, para que não restem dúvidas sobre o seu conteúdo, penso que o texto do item 9.1.1 do decisum pode ser aperfeiçoado, de modo que passe a indicar, não exclusivamente, os subsídios das demais conferências já realizadas.

Não assiste razão à instrução quando defende a exclusão da referência aos subsídios da Conferência, sustentando que não estaria justificada nas manifestações da unidade técnica, do MP/TCU e da Eminente Ministra-Relatora. Como acima referenciado, decorre da lei a necessidade de se terem em conta as propostas aprovadas nas referidas Conferências, vez que acabam por compilar os anseios e opiniões de pessoas diretamente atingidas com essas ações, bem assim de especialistas e instituições dedicadas à promoção da acessibilidade. Ao apontar para a falta de menção às conferências mais recentes, o próprio recorrente alertou para a importância desses subsídios.

*Aproveito o ensejo para destacar que, entre as propostas finais da III Conferência Nacional das Pessoas com Deficiência, consta a de nº 50 do Eixo Acessibilidade, que propõe “como critério de aprovação das contas nos Tribunais de Contas da União, dos estados e dos municípios o atendimento às normas de acessibilidade na execução de obras, prestação de serviços ou em quaisquer outras fiscalizações em que seja pertinente a observância do Decreto 5296 de 2004 e da Lei 8666 de 93”, algo que é perfeitamente compatível com a determinação contida no item 9.9 da decisão em exame (vide **Error! Hyperlink reference not valid.**, disponível em 23/07/2013)*

Quanto à instituição do Selo Nacional de Acessibilidade, o recorrente informa que está em curso uma consultoria que vai examinar, inclusive, as “possíveis implicações da adoção desse selo” (peça 108, p. 14). Nesse sentido, o recorrente reproduz manifestação da Secretaria de Direitos Humanos, nos seguintes termos:

“Quanto ao Selo Nacional de Acessibilidade (item 9.1.2), informamos que a consultoria que realizará os estudos de viabilidade da sua criação deve ser conhecida nas próximas semanas - a abertura dos envelopes ocorre no dia 10/setembro. Relembre-se que o comando do Decreto nº 5.296/2004 não é o de criar o Selo, mas o de desenvolver “estudos e proposição da criação e normatização do Selo Nacional de Acessibilidade.”

Após expender tais argumentos, o recorrente defende que a deliberação contida no item 9.1.2 da decisão recorrida deve ser reexaminada à luz dos fatos supracitados (peça 108, p. 14).

O item 9.1.2 da decisão plenária 2170/2012 contém determinação para que a SDH/PR, no prazo de 180 dias, institua o Selo Nacional de Acessibilidade previsto no Decreto 5.296/2004. Os argumentos do responsável são procedentes no que se refere ao exato conteúdo do art. 68, inciso VII, do referido decreto, que prevê o desenvolvimento de estudos, a normatização e a proposição da criação do Selo Nacional de Acessibilidade. Sendo assim, entendo que o texto da deliberação contida no subitem 9.1.2 da decisão recorrida deve ser aperfeiçoado, de modo que, em lugar da determinação para instituição do Selo, passe a ordenar as ações previstas no art. 68, inciso VII, do Decreto 5.296/2004.

Relativamente à existência de uma consultoria que avalia a instituição do Selo, deve-se considerar que, na prática, após a decisão sobre o recurso, a Secretaria de Direitos Humanos terá

o mesmo prazo para o cumprimento da determinação. Nesse ponto, chamo a atenção para o fato de que, nos termos do art. 48, parágrafo único, c/c art. 33 da Lei 8.443/92, o presente pedido de reexame, por ser tempestivo, tem efeito suspensivo. Embora o recorrente não tenha apresentado informações mais detalhadas sobre a execução desses serviços de consultoria, presumo conveniente a manutenção do prazo de cento e oitenta dias originalmente estabelecido.

DAS DETERMINAÇÕES EFETIVADAS EXCLUSIVAMENTE À SECRETARIA DE PATRIMÔNIO DA UNIÃO - SPU

As determinações dirigidas à SPU constam dos itens 9.2 (determinação para que passe a informar, nas contas ordinárias, a situação de admissibilidade dos imóveis) e 9.8 (determinação para elaboração de plano de ação que vise à solução dos problemas de acessibilidade detectados na auditoria operacional) do vergastado decisum.

O recorrente afirma que não há ingerência da SPU no patrimônio das “Empresas Públicas, Autarquias e Fundações, a exemplo da CEF, dos Correios e do INSS”, o que impossibilita ou dificulta o cumprimento das determinações (peça 108, p. 6).

De início, esclareço que, no caso da deliberação contida no item 9.8 do julgado impugnado, a auditoria operacional, além da CEF, dos Correios e do INSS, também avaliou e apontou irregularidades em órgãos da Administração Pública Direta. No caso da determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2170/2012, cabe ressaltar que, evidentemente, a SPU deve agir nos limites de suas atribuições institucionais, ou seja, deve informar sobre os imóveis que estão sob sua administração, fiscalização, manutenção ou controle.

As atuais atribuições da Secretaria do Patrimônio da União foram conferidas pelo art. 39 do Decreto nº 7.675, de 20 de janeiro de 2012, que aprovou a estrutura regimental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, in verbis:

“Art. 39. À Secretaria do Patrimônio da União compete:

I - administrar o patrimônio imobiliário da União e zelar por sua conservação;

II - adotar as providências necessárias à regularidade dominial dos bens da União;

III - lavrar, com força de escritura pública, os contratos de aquisição, alienação, locação, arrendamento, aforamento, cessão e demais atos relativos a imóveis da União e providenciar os registros e as averbações junto aos cartórios competentes;

IV - promover o controle, fiscalização e manutenção dos imóveis da União utilizados em serviço público;

V - proceder à incorporação de bens imóveis ao patrimônio da União;

VI - formular, propor, acompanhar e avaliar a política nacional de gestão do patrimônio da União, e os instrumentos necessários à sua implementação;

VII - formular e propor a política de gestão do patrimônio das autarquias e das fundações públicas federais; e

VIII - integrar a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União com as demais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável.”

Nessa senda, ex vi do art. 39, inciso VII, do referido decreto, difícil conceber que um órgão que tem o dever institucional de formular e propor a política de gestão do patrimônio das autarquias e das fundações públicas federais não tenha ingerência na gestão de patrimônios dessas entidades. Ainda que, na prática, exista a possibilidade da SPU não estar exercendo essa função, o fato é que o decreto lhe confere competência para tanto. A interferência ou ingerência, diga-se de passagem, pode ocorrer num nível macro, ou seja, na formulação da política de administração desses bens.

Como evidência de que os gestores do Órgão compreendem suas atribuições institucionais e conhecem as exigências das normas de promoção da acessibilidade, menciono a existência da Portaria n° 241, de 20 de novembro de 2009, da SPU, in verbis:

“Art. 1º Determinar às Superintendências do Patrimônio da União nos Estados que observem a racionalidade de uso e a adequada acessibilidade dos imóveis a serem entregues ou cedidos a órgãos da administração pública federal direta ou indireta.

§ 1º Entende-se por racionalidade de uso a ocupação dos espaços internos das edificações, que permita o bom desempenho das atividades propostas, com dimensões físicas mínimas ao conforto e à acessibilidade, sem, entretanto incorrer no desperdício da área ocupada.

§ 2º Considera-se para efeito desta portaria, acessibilidade como a condição para utilização, com segurança e autonomia, total ou assistida, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida, dos espaços e edificações públicas pertencentes ao Patrimônio da União.

§ 3º Os espaços internos a que se refere o parágrafo primeiro são as salas dos imóveis a serem ocupadas e deverão ter dimensões compatíveis com as atividades destinadas às mesmas:

(...)

§ 6º A análise da viabilidade de que trata o § 3º e o cumprimento dos quesitos básicos, constantes do § 5º e da NBR 9050/2004 ABNT, deverá ser aprovada por técnico competente, preferencialmente da área de Engenharia/Arquitetura.”

Verifica-se que o Órgão que, por força do citado Decreto, tem o dever de fiscalizar e de implantar medidas de acessibilidade em grande parcela dos imóveis pertencentes à União busca, a partir dos argumentos retromencionados, desvencilhar-se de suas atribuições institucionais sem apontar qual órgão ou entidade deveria exercê-las.

Sem embargo, tendo em vista que, no caso do patrimônio das autarquias e fundações, a atuação se dá de uma forma diversa da que ocorre em relação aos órgãos da administração direta; que, no caso das empresas públicas, de fato não existe tal ingerência; que as deliberações, da forma como foram redigidas, não condicionam ou restringem a atuação da SPU aos bens cujo controle, fiscalização e gestão se inserem em sua competência; entendo que o texto da determinação contida no item 9.2 da decisão combatida pode ser aperfeiçoado, de modo a deixar evidente que a atuação da SPU deve se compatibilizar com as atribuições que lhe foram conferidas pelo Decreto 7.675/2012 e por normas regulamentadoras relativas à matéria.

Ainda sobre a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2170/2012 - Plenário, apesar do alto nível de dificuldade relatado pelo recorrente, o fato é que essas informações anuais servirão para que os gestores, a sociedade e os órgãos de controle tenham uma visão da real situação de acessibilidade dos imóveis da União, da eficácia das ações adotadas pelos órgãos competentes, da efetividade das ações dos órgãos de controle interno e externo, da evolução das condições de acessibilidade ao longo dos anos e, por conseguinte, do cumprimento ou não das normas voltadas para a promoção da acessibilidade. O órgão que é legalmente competente e que reúne conhecimento e condições técnicas para executar ou para coordenar essa tarefa é a Secretaria de Patrimônio da União. Aliás, sem dados precisos e abrangentes, futuras ações de controle e de fiscalização por parte do Tribunal de Contas da União estariam condenadas a se basear em presunções ou suposições em vez de evidências, estatísticas e métodos científicos confiáveis.

Em função da complexidade da tarefa determinada pelo TCU, razoável supor que, nas contas de 2013, fossem apresentados dados preliminares, além de informações sobre as providências que visassem ao futuro cumprimento in totum da determinação. Nessa esteira, também seria razoável conceber que, ao longo do tempo, a cada conta ordinária, os dados se mostrassem cada vez mais precisos e confiáveis, ainda que não evidenciassem a desejável melhora

estatística das condições de acessibilidade. Essa é a interpretação que deve ser extraída do conteúdo do item 9.2 da decisão em análise.

O Tribunal pretende que a organização e a coleta das informações sejam paulatina e crescentemente aperfeiçoadas, de modo que, num futuro próximo, as contas ordinárias passem a apresentar dados confiáveis e precisos sobre a acessibilidade. Sendo assim, quanto à deliberação contida no item 9.2, não procede argumento da instrução no sentido de que a exequibilidade não foi considerada pelo Tribunal quando da prolação do acórdão recorrido (peça 144, p. 5).

Da mesma forma, não procede argumento no sentido de que a determinação contida no item 9.2 se afigura contraditória com a do item 9.9 do decisum em exame. De início, esclareço que o item 9.9 não determina exatamente a inclusão, mas apenas a realização de **estudos**, por parte da Segecex, para inclusão “na próxima decisão normativa que regulamentará o conteúdo das tomadas e prestações de contas ordinárias, dentre as matérias que devem ser analisadas e registradas no relatório de auditoria de gestão, a análise das medidas adotadas pelo órgão ou entidade com vistas ao cumprimento das normas relativas à acessibilidade”.

Não bastasse isso, resta claro que o item 9.2 determina o fornecimento de informações gerais sobre a situação de acessibilidade aos imóveis da União. Já o item 9.9 almeja que seja exigido de cada órgão ou entidade que informe sobre o cumprimento “das normas relativas à acessibilidade, em especial a Lei 10.098/2000, o Decreto 5.296/2004 e as normas técnicas da ABNT aplicáveis”.

Ora, enquanto o trabalho da SPU deve se restringir aos imóveis da União, os estudos da Segecex objetivam a obtenção de dados de entes da Administração Direta e Indireta da União, onde se incluem a União, as empresas públicas, as fundações públicas, as sociedades de economia mista e as autarquias.

Convém salientar, ainda, que o trabalho a ser desenvolvido pela Secretaria de Patrimônio da União se limita à questão da acessibilidade aos imóveis da União (acessibilidade arquitetônica), enquanto que os estudos da Segecex devem considerar todo o conjunto de ações voltadas para a promoção da acessibilidade, segundo as normas legais e técnicas citadas no item 9.9 do Acórdão 2170/2012 - Plenário.

Isso significa que, em tese, a Decisão Normativa poderá solicitar informações sobre acessibilidade que não se limitem aos prédios públicos, estendendo-se a outras áreas e atividades, tais como: prestação de serviços, postos automatizados de atendimento, meios alternativos de comunicação, condições para embarque e desembarque, provisão de vagas reservadas em estacionamentos e meios de transporte (em qualquer modal), etc.. Importa ponderar que alguns órgãos ou entidades, ainda que não exerçam diretamente determinado serviço, são responsáveis por fiscalizar a implementação da acessibilidade pelo particular.

Assim, a Agência Nacional de Aviação Civil – Anac, por exemplo, sendo responsável pela implementação da acessibilidade aos seus prédios e serviços, é também responsável pela fiscalização e controle da existência de condições mínimas de acessibilidade nos aeroportos e nos serviços aéreos prestados no país, inclusive no que tange à facilitação do transporte aéreo e ao treinamento de pessoal especializado (art. 4º, inciso X, do Decreto 5.731/2006).

Diga-se de passagem, no que diz respeito ao tema da acessibilidade, a principal função dos órgãos e entidades voltados para o controle, supervisão e fiscalização (tais como, no âmbito federal, a Controladoria Geral da União, as agências reguladoras, o Tribunal de Contas da União e a Secretaria de Aviação Civil), possivelmente, seria verificar e exigir plenas condições de acessibilidade aos imóveis e aos serviços prestados por entes públicos e privados. Entendo que, para os órgãos de controle, o comando inserto no item 9.9 da decisão recorrida pode ter uma função diferente e uma abrangência ainda maior, haja vista que o “cumprimento das normas relativas à acessibilidade” pode compor o escopo de seus trabalhos de fiscalização.

Com isso, quero dizer que as normas citadas no item 9.9 da decisão recorrida (Lei 10.098/2000, Decreto 5.296/2004 e normas técnicas da ABNT aplicáveis) não se restringem à questão da acessibilidade aos prédios públicos.

Por todas essas razões, não vislumbro a contradição, a redundância ou a ausência de fundamentação sugeridas pela instrução. Não obstante, atualizando a redação do item 9.2 da decisão impugnada, opino por que seja retirada a referência às contas de 2013. Desse modo, o cumprimento da determinação, logicamente, deve servir para as contas ordinárias do exercício subsequente ao do julgamento do presente pedido de reexame.

DA DETERMINAÇÃO CONTIDA NO ITEM 9.8 DO ACÓRDÃO 2170/2012 – PLENÁRIO

O item 9.8 do julgado reexaminado determina “à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e à Secretaria do Patrimônio da União que, no prazo de 90 (noventa) dias, remetam ao Tribunal plano de ação, com cronograma para adoção das medidas necessárias à solução dos problemas apontados na auditoria realizada por este Tribunal”.

Quanto ao referido item da decisão impugnada, o recorrente argumentou que não compete à SPU “adotar medidas necessárias à adaptação ou reforma dos imóveis que estão sob a responsabilidade das diversas UGs, tanto é assim que não existe rubrica orçamentária para esse fim. Cada Unidade Gestora deve requisitar orçamento para as despesas gerais assim como para as reformas que sejam necessárias, sendo da competência da Secretaria de Orçamento e Finanças a liberação ou não do orçamento” (peça 108, p. 6).

Não vejo razão para discordar desse posicionamento, isto porque a administração dos imóveis, assim como sua reforma ou adaptação, são questões afetas aos órgãos responsáveis pela gestão. Quando um imóvel deixa de ser administrado pela SPU, cabe ao órgão a quem foi entregue esse imóvel a adoção de providências para sua manutenção, reforma ou adaptação.

Nesse sentido, chamo atenção para o fato de que a retrocitada Portaria nº 241, de 20 de novembro de 2009, ao atribuir à Secretaria de Patrimônio da União, em seu art. 1º, a tarefa de observar as exigências de acessibilidade, apenas o faz em relação a imóveis que ainda serão entregues aos órgãos da Administração Pública federal.

Partindo da premissa de que a SPU não interfere diretamente na administração dos imóveis que foram destinados às diversas unidades gestoras e que as irregularidades verificadas na auditoria operacional, no que se refere aos órgãos da Administração Direta, dizem respeito aos bens imóveis que estão sob a responsabilidade de unidades gestoras, torna-se inadequado o direcionamento da determinação à Secretaria de Patrimônio da União.

O argumento, porém, é insuficiente para modificar o item 9.2 do decisum, eis que o comando se limita ao levantamento e ao fornecimento de informações sobre acessibilidade e não à execução de ações que implementem recursos de acessibilidade. Nesse caso, não vejo óbice para que a SPU obtenha dados de todos os imóveis pertencentes à União, inclusive daqueles que já estejam sob a responsabilidade de outros órgãos.

Na hipótese de não mais se dirigir à SPU, não vejo como o item 9.9 da decisão reexaminada possa subsistir. Uma vez que o item 9.3 da decisão atacada já determina aos seis entes públicos auditados a elaboração de planos internos para a solução dos problemas de acessibilidade e que, com a exclusão da referência à SPU no item 9.8, a SDH/PR deixaria de exercer a tarefa de orientar as ações da SPU ou de coordenar e compatibilizar as ações da Secretaria de Patrimônio da União e dos outros seis órgãos, penso que o item 9.8 do Acórdão 2170/2012 – Plenário deva ser suprimido.

DA PARTICIPAÇÃO DE DIVERSOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL NA EXECUÇÃO DE AÇÕES VOLTADAS PARA A PROMOÇÃO DA ACESSIBILIDADE

*Por reconhecer que a SDH não tem atribuições executivas e que, por conseguinte, necessitaria do auxílio de outros órgãos componentes da estrutura da Administração Pública federal, o Tribunal efetivou a recomendação contida no item 9.4.2 da decisão em tela, dirigida à SDH/PR, no sentido de buscar o auxílio e a participação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na **formulação do plano de abrangência nacional**, sobretudo no que diz respeito à realização de diagnóstico e à definição de metas saneadoras progressivas.*

Penso que a recomendação foi motivada, inclusive, pelo fato da SPU, órgão incumbido da administração dos imóveis pertencentes à União, inserir-se na estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Tendo em foco o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a recomendação contida no item 9.6 da decisão recorrida abarca, além da SPU, a Secretaria de Gestão Pública - Segep, unidade que compõe a estrutura do referido Ministério. Afinal, o Decreto 6.932/2009, em seu art. 11, § 3º, inciso X, c/c art. 15, atribui ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão o dever de implementar as condições e exigências descritas no referido Decreto, inclusive no que diz respeito às condições mínimas de acessibilidade descritas na Carta de Serviços ao Cidadão.

*De se ressaltar que, nos termos do art. 27 do Decreto 5.626/2005, as atribuições da Secretaria de Gestão Pública - Segep envolvem, **também**, a coordenação da avaliação da satisfação do usuário dos serviços públicos quanto ao atendimento em Libras, senão vejamos:*

“Art. 27. No âmbito da administração pública federal, direta e indireta, bem como das empresas que detêm concessão e permissão de serviços públicos federais, os serviços prestados por servidores e empregados capacitados para utilizar a Libras e realizar a tradução e interpretação de Libras - Língua Portuguesa estão sujeitos a padrões de controle de atendimento e a avaliação da satisfação do usuário dos serviços públicos, sob a coordenação da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em conformidade com o Decreto nº 3.507, de 13 de junho de 2000.”

*Nota-se, portanto, a importância do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no cumprimento das normas relativas à acessibilidade no âmbito da Administração Pública federal. Outros órgãos da Administração são responsáveis por ações específicas de promoção da acessibilidade. Assim, o Decreto 4.665/2003, que trata da estrutura regimental do Ministério das Cidades, em diversos dispositivos, impõe a algumas unidades desse Ministério atribuições relativas à implementação de condições de acessibilidade. Por força do mencionado Decreto, por exemplo, ao Departamento de **Políticas de Acessibilidade** e Planejamento Urbano cabem, dentre outras, as seguintes atribuições (redação dada pelo Decreto 7.618/2011):*

“IX - elaborar proposições legislativas sobre matérias de competência da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos;

X - propor diretrizes, programas e ações para promoção da acessibilidade arquitetônica e urbanística;

XI - analisar e propor instrumentos para garantir a acessibilidade das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida; XII - implementar mecanismos para o financiamento das políticas públicas de acessibilidade arquitetônica e urbanística;

XIII - promover e estimular estudos e pesquisas na área de acessibilidade arquitetônica e urbanística e desenho universal;

XIV - estimular a incorporação dos critérios de acessibilidade arquitetônica e urbanística e desenho universal nos planos diretores municipais, planos diretores de transporte e trânsito, códigos de obras, códigos de postura, leis de uso e ocupação do solo, leis do sistema viário e estudos prévios de impacto de vizinhança, conforme a legislação e as normas técnicas brasileiras de acessibilidade;

XV - difundir as normativas de acessibilidade arquitetônica e urbanística junto aos demais órgãos federais, aos órgãos municipais, estaduais e do Distrito Federal;

XVI - analisar e propor instrumentos para garantir a acessibilidade nos programas urbanos, em consonância com as políticas de acessibilidade, habitação, saneamento e mobilidade urbana, em articulação com o Conselho das Cidades” (art. 20 do Decreto 4.665/2003)

A mesma norma estabelece que a Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, unidade também pertencente à estrutura do Ministério das Cidades, tem competência para:

“XII - formular e propor políticas e diretrizes de promoção da acessibilidade arquitetônica e urbanística, com ênfase na pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida, em articulação com as demais Secretarias;

XIII - organizar e difundir informações para o planejamento e a gestão da Política Nacional de Acessibilidade;

XIV - promover a articulação e a integração das políticas setoriais de acessibilidade arquitetônica e urbanística;

XV - implementar mecanismos para assegurar as condições de acessibilidade arquitetônica e urbanística na habitação de interesse social; e

XVI - coordenar as ações transversais de acessibilidade relacionadas às políticas de habitação, saneamento, meio ambiente e demais programas urbanos.” (art. 19 do Decreto 4.665/2003).

Diga-se de passagem, nos termos do art. 2º, inciso II, do Decreto 4.665/2003, o Departamento de Políticas de Acessibilidade e Planejamento Urbano integra a Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos. Em razão dessas atribuições, pode-se suscitar a conveniência da participação do Ministério das Cidades, por exemplo, na elaboração do material de divulgação previsto no item 9.4.1 da decisão combatida ou, até mesmo, na elaboração do plano de abrangência nacional.

A formulação de diretrizes de acessibilidade arquitetônica e urbanística, em tese, pode impactar as ações voltadas para implementação da acessibilidade aos imóveis pertencentes à Administração Pública federal, não apenas porque podem servir de parâmetro ou orientação para as reformas e adaptações efetuadas nesses imóveis, mas também porque podem dispor sobre as exigências para concessão de alvarás e habite-se dos prédios que sediam as repartições públicas.

Outro exemplo de órgão com específica competência para execução de ações relacionadas à acessibilidade, como já referenciado, é o Ministério da Educação, a quem cabe, concorrentemente com a SDH/PR, orientar os órgãos e entidades da Administração Pública quanto à capacitação de profissionais em Libras (art. 55 do Decreto 5.296/2004). O Ministério da Educação detém, ainda, a competência para fiscalizar a inserção da Língua Brasileira de Sinais, como disciplina obrigatória, nos currículos dos cursos citados no art. 3º da Lei 5.626/2005.

*As referidas competências dos órgãos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Educação e do Ministério das Cidades são exemplos de como as atribuições voltadas para acessibilidade estão **dispersas** entre diferentes unidades da Administração. Nesse sentido, somente um **órgão de natureza transversal, que exerce funções de coordenação e articulação**, como é o caso da SDH/PR, pode promover medidas necessárias à elaboração de um plano que objetiva estabelecer um padrão mínimo de acessibilidade aos imóveis e aos serviços oferecidos pelos entes da Administração Pública federal.*

Sendo assim, cabe à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH/PR, contando com o auxílio, a participação e a colaboração dos diversos órgãos e entidades da Administração, promover não apenas as ações necessárias à elaboração do plano de abrangência nacional a que se refere o item 9.1.1 do decisum, mas também as medidas necessárias

ao cumprimento das recomendações exaradas pela Corte de Contas por meio do Acórdão recorrido.

DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos, a maior parte da argumentação do recorrente se concentra em questões atinentes à competência da Secretaria de Direitos Humanos e da Secretaria de Patrimônio da União ou, ainda, da complexidade das atividades demandadas pelo Acórdão 2170/2012 - Plenário.

As análises quanto às competências da SDH/PR e da SPU servem não apenas para confirmar a conveniência da manutenção das determinações exaradas no referido julgado, mas também de suas recomendações.

Com exceção da deliberação contida no item 9.8, as determinações efetivadas pelo Plenário do Tribunal de Contas da União devem ser mantidas, sem prejuízo de que sejam aperfeiçoadas e ajustadas, de modo a propiciar o seu pleno cumprimento.

Por todo o exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido do conhecimento do pedido de reexame interposto pela União para que, no mérito, seja parcialmente provido e, por conseguinte, o Acórdão 2170/2012 - Plenário passe a ter a seguinte redação:

“9.1. determinar à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República que:

9.1.1. no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, com o objetivo de dotar órgãos e entidades públicas federais de plena acessibilidade a suas dependências e a serviços por eles ofertados, elabore plano, de abrangência nacional, que contemple, inclusive, os subsídios colhidos nas Conferências Nacionais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e ainda:

9.1.1.1. a realização de levantamento, com o objetivo de produzir diagnóstico sobre as condições atuais dos requisitos básicos de acessibilidade do conjunto de órgãos públicos federais, que considere a quantidade de servidores habilitados em Libras e a cobertura de atendimento nessa linguagem nas unidades que prestam atendimento ao público;

9.1.1.2. a programação de formação de instrutores de Libras, visando ao incremento no número de treinamentos ofertados pelos órgãos públicos federais;

9.1.1.3. a definição de metas progressivas para sanar carências de acessibilidade existentes;

9.1.1.4. a divulgação na Internet das condições de acessibilidade para o conjunto dos órgãos públicos federais;

9.1.2. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, dê cumprimento ao disposto no art. 68, inciso VII, do Decreto 5.296/2004;

9.2. determinar à SPU que, em suas contas ordinárias anuais, passe a informar acerca da situação de acessibilidade dos imóveis que, por força do Decreto 7.675/2012 e por demais normas que regulamentam a matéria, estão sob sua administração, fiscalização, manutenção e controle, informação essa que deve ser acompanhada de um relato circunstanciado das medidas adotadas no exercício e a comparação estatística entre a situação verificada naquele exercício e nos exercícios anteriores;

9.3. determinar à Caixa Econômica Federal, à Receita Federal do Brasil, à Defensoria Pública da União, aos Correios, ao Instituto Nacional do Seguro Social e ao Ministério do Trabalho e Emprego que, no prazo de 90 (noventa) dias, definam plano interno para sanar os problemas de acessibilidade em suas unidades de atendimento identificados na auditoria realizada por este Tribunal;

9.4. recomendar à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República que:

9.4.1. elabore material de divulgação a respeito das atribuições das prefeituras municipais no que diz respeito à verificação dos requisitos de acessibilidade, quando da emissão de “habite-se” e de alvará de funcionamento;

9.4.2. busque o auxílio e a participação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na formulação do plano de abrangência nacional indicado no subitem 9.1.1 desta acórdão, sobretudo no que diz respeito à realização de diagnóstico e à definição de metas saneadoras progressivas;

9.4.3. avalie a possibilidade de, previamente à aprovação do plano mencionado no subitem 9.1.1, submetê-lo a debate junto à sociedade civil organizada, mediante audiência pública ou outros procedimentos, com vistas a garantir sua melhor qualidade e compatibilidade com as expectativas sociais;

9.5. recomendar à Secretaria do Patrimônio da União que:

9.5.1. desenvolva estratégia que possibilite cadastrar e manter atualizados dados sobre as condições básicas de acessibilidade em banco de dados sobre os imóveis da União;

9.5.2. elabore manual de instruções para orientar gestores federais a respeito de procedimentos para realização de obras e instalações com o objetivo de dotar os ambientes de plena acessibilidade, quando estiverem envolvidos imóveis de terceiros;

9.6. recomendar à Secretaria de Gestão Pública que considere a questão da acessibilidade nas ações de promoção da melhoria de atendimento ao público, inclusive por meio de incentivo para inclusão desse tema nas Cartas de Serviços ao Cidadão;

9.7. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que promova estudos com vistas a avaliar a possibilidade de criação e introdução de classificação orçamentária específica para os gastos ou investimentos em acessibilidade ou a adoção de outra medida que viabilize a verificação dos investimentos em acessibilidade;

9.8. determinar à Secretaria Geral de Controle Externo – Segecex que elabore estudos com vistas à inclusão, na próxima decisão normativa que regulamentará o conteúdo das tomadas e prestações de contas ordinárias, dentre as matérias que devem ser analisadas e registradas no relatório de auditoria de gestão, a análise das medidas adotadas pelo órgão ou entidade com vistas ao cumprimento das normas relativas à acessibilidade, em especial a Lei 10.098/2000, o Decreto 5.296/2004 e as normas técnicas da ABNT aplicáveis;”.”

Presentes os autos em meu gabinete, a Secretaria de Direitos Humanos apresentou memorial, em que acolhe a tese da Serur, no sentido de que não poderia o Tribunal proferir determinações em auditoria operacional, e contra-argumenta algumas conclusões do Ministério Público (peça 149). Esses elementos adicionais de defesa são examinados no voto.

VOTO

Trata-se de pedido de reexame, interposto pela União Federal, no interesse das secretarias do Patrimônio da União e de Direitos Humanos da Presidência da República, contra o Acórdão 2.170/2012 – Plenário, que apreciou relatório de auditoria operacional destinada a avaliar a acessibilidade aos prédios e serviços dos órgãos e entidades da Administração Pública federal.

O acórdão recorrido encerra determinações e recomendações às secretarias de Patrimônio da União e de Direitos Humanos da Presidência da República, bem assim determinações à Caixa Econômica Federal, Receita Federal do Brasil, Defensoria Pública da União, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Instituto Nacional do Seguro Social e Ministério do Trabalho e Emprego.

A técnica adotada pela deliberação recorrida, própria das auditorias operacionais, conferiu certo grau de obrigatoriedade à implantação das recomendações dirigidas às secretarias de Direitos Humanos da Presidência da República e de Patrimônio da União, porque determinou o encaminhamento de “plano de ação, com cronograma para adoção das medidas necessárias à solução dos problemas apontados na auditoria” (subitem 9.8).

Esse proceder impôs algum nível de sucumbência aos recorrentes em relação às recomendações. Por essa razão, admito, também o recurso interposto contra esses quesitos.

A Serur argumenta que o Tribunal não poderia haver determinado a adoção de medidas corretivas, porque tal solução seria incompatível com a modalidade de fiscalização empregada, a auditoria operacional. No entender da unidade técnica, em auditorias dessa natureza, o Tribunal somente poderia proferir recomendações.

A Secretaria de Direitos Humanos endossa, em memorial, a tese da unidade técnica.

Diversa, entretanto, a solução oferecida pelo Regimento Interno. A expedição de determinações ou recomendações não está associada à modalidade de fiscalização empreendida, mas à natureza do defeito identificado.

Nestes termos, falhas de natureza formal ou impropriedades que não ensejam a aplicação de multa aos responsáveis desafiam o Tribunal a determinar a adoção de providências corretivas. A oportunidade de melhoria de desempenho requer ao TCU recomende a adoção de providências tendentes a incrementar os resultados da unidade fiscalizada (art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno).

Por essa razão, identificadas impropriedades ou falhas de natureza formal em auditoria operacional, deve o Tribunal adotar a solução consagrada no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, consistentes em determinar a adoção de providências corretivas. Tal proceder tem sido largamente utilizado pelo Tribunal, nos termos dos precedentes que menciona o Ministério Público, reproduzidos no relatório.

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. Por essa razão, deixo de acolher a proposta da Serur, no sentido de substituir as determinações recorridas por recomendações.

II

Argumenta a recorrente que o Tribunal, ao proferir as determinações contidas nos subitens 9.1.1 e 9.8 da deliberação recorrida, não teria observado as competências conferidas às secretarias de Direitos Humanos e de Patrimônio da União.

Diz que, nos termos da Lei 7.853/1989, a atuação da Secretaria de Direitos Humanos está limitada à “coordenação, articulação e orientação, sem caráter mandamental, sobre as ações a serem executadas pelos diversos órgãos da Administração Federal”.

Interpreta que o cumprimento das determinações dirigidas àquela Secretaria exigiria que ela atuasse fora de suas competências, para exercer papel executivo. Insiste, em memorial, que o planejamento, a que se refere o acórdão, teria a natureza de “plano tático”.

O argumento não se mostra correto, porque a determinação contida no subitem 9.1 do acórdão recorrido não impõe à Secretaria de Direitos Humanos executar medidas que excedam suas atribuições, mas, apenas, exercer competência relacionada ao planejamento da política nacional para integração de pessoa portadora de deficiência, consagrada na Lei 7.853/1989.

Por questão de clareza, reproduzo o inteiro teor da determinação, *in verbis*:

“9.1. determinar à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

*9.1.1. com o objetivo de dotar órgãos e entidades públicas federais de plena acessibilidade a suas dependências e a serviços por eles ofertados, **elabore plano, de abrangência nacional**, que contemple os subsídios colhidos durante a 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência e ainda:*

*9.1.1.1. a realização de **levantamento**, com o objetivo de **produzir diagnóstico** sobre as condições atuais dos requisitos básicos de acessibilidade do conjunto de órgãos públicos federais, que considere a quantidade de servidores habilitados em Libras e a cobertura de atendimento nessa linguagem nas unidades que prestam atendimento ao público;*

*9.1.1.2. a **programação de formação** de instrutores de Libras, visando ao incremento no número de treinamentos ofertados pelos órgãos públicos federais;*

*9.1.1.3. a **definição de metas progressivas** para sanar carências de acessibilidade existentes;*

*9.1.1.4. a **divulgação na Internet** das condições de acessibilidade para o conjunto dos órgãos públicos federais*

(...)

9.8. determinar à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e à Secretaria do Patrimônio da União que, no prazo de 90 (noventa) dias, remetam ao Tribunal plano de ação, com cronograma para adoção das medidas necessárias à solução dos problemas apontados na auditoria realizada por este Tribunal;” (grifei)

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. Essa a dicção do art. 10 da Lei, que transcrevo, *in verbis*:

*“Art. 10. A **coordenação superior dos assuntos, ações governamentais e medidas referentes a pessoas portadoras de deficiência** caberá à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. (Redação dada pela Lei nº 11.958, de 2009)*

*Parágrafo único. Ao órgão a que se refere este artigo caberá **formular a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, seus planos, programas e projetos** e cumprir as instruções superiores que lhes digam respeito, com a cooperação dos demais órgãos públicos. (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)” (grifei)*

Nesse sentir, conferiu o legislador à atual Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, unidade integrante da Secretaria de Direitos Humanos, poderes para:

I - coordenar as ações governamentais e medidas que se refiram às pessoas portadoras de deficiência;

II - elaborar os planos, programas e projetos subsumidos na Política Nacional para a Integração de Pessoa Portadora de Deficiência, bem como propor as providências necessárias a sua completa implantação e seu adequado desenvolvimento, inclusive as pertinentes a recursos e as de caráter legislativo;

III - acompanhar e orientar a execução, pela Administração Pública Federal, dos planos, programas e projetos mencionados no inciso anterior” (art. 12 da Lei 7.853/1989; grifei)

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).

O descumprimento ao que dispõem a Lei 10.098/2000 e o Decreto 5.296/2004 exige que o Tribunal determine a adoção de providências corretivas, ainda que a omissão haja sido identificada em auditoria operacional (art. 250, inciso II, do Regimento Interno).

A determinação não obriga a Secretaria de Direitos Humanos a exercer papel executivo, no sentido de providenciar os projetos e obras necessários a dar solução ao problema. Exige, apenas, que ela elabore plano de acessibilidade, no exercício das competências descritas na Lei 7.853/1989.

O planejamento determinado pelo Tribunal não se ajusta, pois, ao conceito de “plano tático”, que se caracteriza por ter elevado nível de detalhamento e alcançar, de forma particularizada, cada unidade ou subunidade da entidade. Não é esse o caso da determinação impugnada, que tem conteúdo genérico e abrangente.

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 de pessoa portadora de deficiência, nos termos da legislação pertinente.

A dificuldade da Secretaria de Direitos Humanos em reconhecer sua missão institucional, entretanto, não a desonra de dar pelo cumprimento aos deveres que lhe são impostos pelo legislador.

III

Opõe-se a recorrente à realização de diagnóstico acerca das condições de acessibilidade, objeto do subitem 9.1.1.1 da deliberação recorrida.

Alega que, em razão da diversidade das limitações físicas e mentais associadas à noção de deficiência, seria “inviável conceber um modelo abstrato mínimo para reduzir as barreiras arquitetônicas que diminuem ou impedem o uso do bem por pessoas com deficiência”.

Argumenta, em acréscimo, que o diagnóstico de que trata o subitem 9.1.1.1 “não deve se restringir tão somente aos imóveis de uso especial”, em face do que dispõe a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Conclui ser necessário “delimitar o universo de imóveis a serem pesquisados” e realizar pesquisa por amostragem.

Sustenta que o diagnóstico haveria de ser realizado por meio de “pesquisa acadêmica”, que não poderia ser concluída no prazo indicado pelo Tribunal: 180 dias.

Não prospera o argumento relativo à inviabilidade de se estabelecer “modelo abstrato mínimo para reduzir as barreiras arquitetônicas”, porque tais critérios encontram-se assentados no Decreto 5.296/2004 e em normas técnicas de acessibilidade.

Dispõe o Decreto 5.296/2004 que “na promoção da acessibilidade, serão observadas as **regras gerais**” nele previstas, “**complementadas pelas normas técnicas de acessibilidade da ABNT** e pelas disposições contidas na legislação dos Estados, Municípios e do Distrito Federal” (art. 14).

Cuida o normativo de estabelecer garantia de acesso físico a edificações de uso público por pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, *in verbis*:

*“Art. 19. A construção, ampliação ou reforma de edificações de uso público deve **garantir, pelo menos, um dos acessos ao seu interior, com comunicação com todas as suas dependências e serviços, livre de barreiras e de obstáculos que impeçam ou dificultem a sua acessibilidade.**”* (grifei)

Em relação aos requisitos de acesso de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida a edificações de uso público ou de uso coletivo, ocupa-se a norma regulamentar em consignar que a instalação de equipamentos de acessibilidade¹ há de observar o que estabelecem as “normas técnicas de acessibilidade da ABNT” (arts. 20, 21 e 22).

Tais requisitos técnicos são minuciosamente detalhados nas 97 páginas da Norma Técnica NBR 9050:2004, editada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, que trata da “acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos”.

Essa norma técnica é complementada por outras, nela indicadas, a saber: NBR 9283 (Mobiliário urbano – Classificação), NBR 9284 (Equipamento urbano – Classificação) e NBR 13994 (Elevadores de passageiros – Elevadores para transporte de pessoa portadora de deficiência).

Assim, o “modelo abstrato mínimo” a que se refere a recorrente encontra-se posto nas normas técnicas publicadas pela ABNT. Esses os requisitos básicos de acessibilidade a que se refere o subitem 9.1.1.1 do acórdão recorrido.

Noto que a determinação não delimitou a extensão do levantamento, para circunscrevê-lo aos bens de uso especial, tampouco impôs que ele alcançasse unidades de conservação, terras indígenas ou perímetros irrigados, como parece acreditar a recorrente. Na verdade, cabe à Secretaria de Direitos Humanos construir o espaço amostral do trabalho determinado pelo Tribunal, podendo ele alcançar bens de uso comum do povo e especiais, como sugerido pela recorrente.

Em relação ao prazo para atendimento da determinação, o *Parquet* sugere duplicá-lo, em razão da dificuldade operacional para elaboração do levantamento, decorrente da quantidade e dispersão geográfica dos imóveis objeto da avaliação.

A Secretaria de Direitos Humanos, em memorial, diz que o prazo de 360 dias “parece” não ser suficiente para a “execução de um levantamento exaustivo”. Não sugere, contudo, o prazo que lhe pareceria adequado.

IV

¹ Rampa ou equipamento eletromecânico de deslocamento vertical, superfície acessível a balcões de atendimento e bilheterias e sanitários acessíveis.

Insurge-se a recorrente contra as determinações para que o plano nacional de acessibilidade, a ser elaborado pela Secretaria de Direitos Humanos, ofereça diagnóstico acerca da “quantidade de servidores habilitados em Libras e a cobertura de atendimento nessa linguagem nas unidades que prestam atendimento ao público” e considere a formação de “instrutores de Libras, visando ao incremento do número de treinamentos ofertados pelos órgãos públicos federais” (subitens 9.1.1.1 e 9.1.1.2 do Acórdão 2.170/2012 – Plenário).

Diz que a “vocação não executiva” da Secretaria de Direitos Humanos impossibilitaria o cumprimento das determinações.

Protesta por que o Ministério da Educação seja chamado a se pronunciar sobre o tema.

Alega que o Decreto 5.296/2004 disciplina a capacitação de servidores na língua brasileira de sinais e que tal ação já estaria em curso.

Argumenta ser necessário delimitar a oferta do serviço, para evitar o risco de “formar pessoas a mais do que o necessário”. Assevera que em alguns locais de prestação de serviços públicos “bastaria uma única pessoa que conhecesse libras para atender toda população de surdos que demanda esses serviços”.

Tais alegações não se mostram corretas.

As determinações dirigidas à Secretaria de Direitos Humanos não impõem que ela exerça papel executivo; insta-a, apenas, a desenvolver sua missão de orientar a “capacitação de profissionais em LIBRAS”, consignada no art. 55 do Decreto 5.296/2004.

Não espera o Tribunal que a Secretaria de Direitos Humanos capacite os servidores da União a utilizar a língua brasileira de sinais. Cabe a ela, sim, nos termos do Decreto, nos termos do Decreto 5.296/2004 e do acórdão recorrido, considerar o quantitativo de servidores habilitados a se comunicar em libras e a cobertura ofertada pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal, e fomentar a formação de instrutores e intérpretes da língua brasileira de sinais na quantidade necessária ao pleno atendimento da demanda.

Esse agir subsume-se às competências da Secretaria de Direitos Humanos, expressas na Lei 7.853/1989 e no Decreto 5.296/2004. Nos termos dessa Lei, é dever da Secretaria:

- a) “coordenar as ações governamentais e medidas que se refiram às pessoas portadoras de deficiência”;
- b) “orientar a execução, pela Administração Pública Federal, dos planos, programas e projetos” integrantes da “Política Nacional para a Integração de Pessoa Portadora de Deficiência”; e
- c) “manifestar-se sobre a adequação à Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência dos projetos federais a ela conexos, antes da liberação dos recursos respectivos” (art. 12, incisos I, III e IV).

No que se refere à capacitação de profissionais na língua brasileira de sinais, o Decreto 5.296/2004 confere papel orientador à Secretaria de Direitos Humanos e ao Ministério da Educação (art. 55).

A determinação expedida pelo Tribunal não exige que a Secretaria de Direitos Humanos atue fora das suas competências; impõe, na verdade, que ela exercite sua missão institucional.

Embora o Ministério da Educação seja corresponsável pela orientação dos órgãos e entidades da administração pública quanto à capacitação de profissionais, não é necessária sua participação nestes autos, porque a determinação não se volta a aspectos educacionais, mas ao

cumprimento do compromisso do Estado em atender às pessoas com deficiência auditiva por meio de intérpretes ou pessoas capacitadas em libras (arts. 5º, *caput*, e 6º, inciso III, do Decreto 5.296/2004).

O fato de os diversos órgãos e entidades da Administração Pública federal oferecerem capacitação em libras não dispensa a atuação da Secretaria de Direitos Humanos, porque o relatório de auditoria revela que a oferta do serviço de comunicação por sinais é insuficiente para atender toda a demanda.

Não se mostra razoável a tese de que, atualmente, há risco de a oferta dos serviços de comunicação por sinais superar a demanda, porque, repiso, o relatório de auditoria demonstra cenário diverso, em que a demanda não é plenamente atendida.

Preocupa-me a assertiva de que em algumas unidades a capacitação de um único servidor seria suficiente para suprir a demanda, porque a comunicação em libras há de ser oferecida de forma perene, mesmo nos períodos de férias e afastamentos da “única pessoa” capacitada. Necessário que a Secretaria de Direitos Humanos vele por que o serviço seja prestado de forma integral.

De qualquer forma, a determinação expedida pelo Tribunal não impede que, a seu critério, a Secretaria de Direitos Humanos se ocupe ajustar a oferta de intérpretes à demanda.

V

Alega a recorrente haver impropriedade na determinação contida no subitem 9.1.1 do acórdão recorrido, porque ela indica que o plano nacional de acessibilidade deve observar os subsídios colhidos na I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, mas não faz referência à II e III conferências – aquela, já realizada; esta, programada para dezembro de 2013.

Entende que o dispositivo haveria de consignar, expressamente, tais conferências como fonte de informação à elaboração do plano.

Não procede a alegação da recorrente, porque o dispositivo não obsta que a Secretaria de Direitos Humanos utilize as conclusões da II e III conferências nacionais e de outros eventos como fonte de informação para construção do plano. Impõe sejam consideradas as conclusões da I Conferência, sem impedir ou limitar o emprego dos resultados colhidos em outros eventos oficiais.

Cabe à Secretaria de Direitos Humanos identificar as fontes de informações necessárias à elaboração do plano e utilizá-las, sem a necessidade de o Tribunal registrar todas elas em sua decisão. A escolha das fontes de informação, à exceção da I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, encontra-se, pois, no plano da discricionariedade do gestor.

VI

No que se refere à “definição de metas progressivas para sanar carências de acessibilidade existentes” (subitem 9.1.1.3 do Acórdão 2.170/2012 – Plenário), diz, laconicamente, que a meta poderia ser “fazer os diagnósticos”.

Embora a determinação não haja sido propriamente impugnada, importa notar que a interpretação registrada na peça recursal, reproduzida no parágrafo anterior, não se mostra razoável, porque essas metas dizem respeito ao saneamento das “carências de acessibilidade existentes”. Essa a dicção do subitem 9.1.1.3 do acórdão recorrido.

VII

Opõe-se a recorrente à determinação para que a Secretaria de Direitos Humanos institua selo nacional de acessibilidade (subitem 9.1.2), porque, nos termos do art. 68, inciso VII, do Decreto

5.296/2004, cabe ao órgão tão somente estudar e propor a “criação e normatização do Selo Nacional de Acessibilidade”. Informa que o estudo encontra-se em curso, por meio de consultoria.

Assiste razão à recorrente em relação a esse quesito, porque, de fato, a determinação encerrada no subitem 9.1.2 da deliberação recorrida não se conforma plenamente ao que dispõe o Decreto 5.296/2004. Necessário, portanto, rever a redação do dispositivo, para ajustá-la ao que assenta o normativo aplicável.

Nessa linha, adequada a proposta do *Parquet*, para que a determinação se ocupe em estabelecer prazo para que a Secretaria de Direitos Humanos conclua o estudo e se manifeste acerca da criação do selo, porquanto pendente esse dever jurídico há mais de oito anos.

VIII

Alega a recorrente que a Secretaria do Patrimônio da União não poderia dar cumprimento à determinação 9.2 do acórdão recorrido, porque ela não administra o “patrimônio das empresas públicas, autarquias, e fundações”.

Por questão de clareza, reproduzo o comando atacado, *in verbis*:

“9.2. determinar à SPU, que em suas contas ordinárias, a partir do exercício de 2013, passe a informar, a situação de acessibilidade dos imóveis da União, ilustrada por um relato circunstanciado das medidas adotadas no exercício e a comparação estatística entre a situação verificada naquele exercício e nos exercícios anteriores;”

Bem esclarece o Ministério Público que a determinação alcança tão somente o patrimônio imobiliário gerido pela Secretaria do Patrimônio da União. Nesses limites, poderia ela prosperar.

Observo, contudo, que a determinação não se conforma ao que dispõe o art. 194 do Regimento Interno, que disciplina a apresentação de tomadas e prestações de contas ao Tribunal. Assenta o dispositivo que os “elementos e demonstrativos” necessários a instruir os processos de tomada ou prestação de contas serão consignados em ato normativo próprio.

Nessa linha, adequado tornar insubsistente o subitem 9.2 do Acórdão 2.170/2012 – Plenário, sem prejuízo do cumprimento, pela Segecex, da determinação consignada no subitem 9.9 da deliberação recorrida, que transcrevo, *in verbis*:

“9.9. determinar à Secretaria Geral de Controle Externo – Segecex que elabore estudos com vistas à inclusão, na próxima decisão normativa que regulamentará o conteúdo das tomadas e prestações de contas ordinárias, dentre as matérias que devem ser analisadas e registradas no relatório de auditoria de gestão, a análise das medidas adotadas pelo órgão ou entidade com vistas ao cumprimento das normas relativas à acessibilidade, em especial a Lei 10.098/2000, o Decreto 5.296/2004 e as normas técnicas da ABNT aplicáveis”

IX

A recorrente não impugna especificamente as **recomendações** dirigidas às secretarias de Direitos Humanos e do Patrimônio da União (subitens 9.4 e 9.5). Limita-se a rogar pela “revisão de tais recomendações”, em razão dos argumentos anteriormente expostos.

Por oportuno, reproduzo o inteiro teor dessas recomendações, *in verbis*:

“9.4. recomendar à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República que:

9.4.1. elabore material de divulgação a respeito das atribuições das prefeituras municipais no que diz respeito à verificação dos requisitos de acessibilidade, quando da emissão de “habite-se” e de alvará de funcionamento;

9.4.2. *busque o auxílio e a participação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na formulação do plano de abrangência nacional indicado no subitem 9.1.1 desta acórdão, sobretudo no que diz respeito à realização de diagnóstico e à definição de metas saneadoras progressivas;*

9.4.3. *avalie a possibilidade de, previamente à aprovação do plano mencionado no subitem 9.1.1, submetê-lo a debate junto à sociedade civil organizada, mediante audiência pública ou outros procedimentos, com vistas a garantir sua melhor qualidade e compatibilidade com as expectativas sociais;*

9.5. *recomendar à Secretaria do Patrimônio da União que:*

9.5.1. *desenvolva estratégia que possibilite cadastrar e manter atualizados dados sobre as condições básicas de acessibilidade em banco de dados sobre os imóveis da União;*

9.5.2. *elabore manual de instruções para orientar gestores federais a respeito de procedimentos para realização de obras e instalações com o objetivo de dotar os ambientes de plena acessibilidade, quando estiverem envolvidos imóveis de terceiros;*”

O argumento recursal parece estar associado à suposta “vocação não executiva” da Secretaria de Direitos Humanos e à dispersão geográfica dos próprios da União. Em relação a esses quesitos, não se ocupa a recorrente em apresentar impugnação específica, situação que impede seu conhecimento, por ofensa ao princípio da dialeticidade.

Referindo-se à precedente da 1ª Turma do STJ, leciona Araken de Assis ser necessária a “impugnação específica da decisão agravada”, entendida esta como “a explicitação dos elementos de fato e de direito e as razões de direito que permitem ao órgão *ad quem* individualizar com precisão o *error in iudicando* ou o *error in procedendo* objeto do recurso”².

O precedente jurisprudencial mencionado assim dispõe, *in verbis*³:

“PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. NOMEAÇÃO À PENHORA INEFICAZ. AGRAVO REGIMENTAL QUE NÃO INFIRMA OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA Nº 182 DO STJ. ANALOGIA.

***I - Em respeito ao princípio da dialeticidade, os recursos devem ser fundamentados. É necessária a impugnação específica dos fundamentos da decisão recorrida. Na hipótese, a agravante deixou de infirmar os fundamentos da decisão agravada, atraindo a aplicação, por analogia, da Súmula nº 182 do STJ.*”** (grifei)

Por defeito na fundamentação, não é possível conhecer do recurso, especificamente no que se refere à aparente insatisfação da recorrente com o disposto nos subitens 9.4 e 9.5 da deliberação atacada.

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de novembro de 2013.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

² *Manual dos recursos*. 5. ed. São Paulo: RT, 2013, p. 109-110.

³ AgR no REsp 859.903/RS, 21/9/2006, Relator ministro Francisco Galvão.

ACÓRDÃO Nº 3244/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.481/2011-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I - Pedido de reexame (em relatório de auditoria operacional).
3. Interessados/Recorrentes:
 - 3.1. Interessados: Secretaria do Patrimônio da União e Secretaria Especial dos Direitos Humanos.
 - 3.2. Recorrente: União, no interesse da Secretaria do Patrimônio da União e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.
4. Entidades: Secretaria do Patrimônio da União e Secretaria Especial dos Direitos Humanos.
5. Relator/Relatora da deliberação recorrida:
 - 5.1. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
 - 5.1. Relatora da deliberação recorrida: Ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé.
7. Unidade técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Advogados constituídos nos autos: Rafaelo Abritta e Ana Flávia Lopes Braga, Diretor do Departamento de Assuntos Extrajudiciais da AGU e Procuradora da Fazenda Nacional.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame interposto pela União, no interesse da Secretaria do Patrimônio da União e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, contra o Acórdão 2.170/2012 – Plenário, que apreciou relatório de auditoria operacional destinada a avaliar a acessibilidade aos prédios e serviços dos órgãos e entidades da Administração Pública federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, em:

 - 9.1. conhecer do pedido de reexame interposto pela União, no interesse da Secretaria do Patrimônio da União e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, para, no mérito, dar-lhe parcial provimento;
 - 9.2. alterar o prazo consignado no subitem 9.1 do Acórdão 2.170/2012 – Plenário, fixando-o em 18 meses;
 - 9.3. tornar insubsistentes os subitens 9.1.2 e 9.2 do Acórdão 2.170/2012 – Plenário;
 - 9.4. determinar à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República que, no prazo de um ano, dê cumprimento ao que dispõe o art. 68, inciso VII, do Decreto 5.296/2004, consistente na elaboração de estudos e proposição da criação e normatização do selo nacional de acessibilidade;
 - 9.5. encaminhar cópia do acórdão, assim como do relatório e voto que o fundamentam, às autoridades indicadas nos subitens 9.10 e 9.11 do Acórdão 2.170/2012 – Plenário.
10. Ata nº 47/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 27/11/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3244-47/13-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge e Ana Arraes.
 - 13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.



13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral