

A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA



Sara Meinberg

Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.
Pós-Graduação em Poder Legislativo (especialização) pela PUC Minas. Graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Diego Felipe Mendes Abreu de Melo

Oficial de Controle Externo. Pós-Graduação em Gestão Pública (especialização) na Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo.

A função dos Tribunais de Contas está diretamente relacionada à fiscalização da legalidade, da legitimidade e da economicidade dos atos de gestão pública que envolvem receitas e despesas estatais, ou seja, a atividade financeira estatal. Nesse arranjo institucional, o Ministério Público de Contas (MPC) exerce papel constitucional essencial na fiscalização democrática da atividade financeira estatal, funcionando como elo institucional entre a sociedade e os Tribunais de Contas. Trata-se de órgão vocacionado à defesa da ordem jurídica, da higidez das contas públicas e da própria democracia, ao atuar como *custos juris*, *custos constitutionis* e *custos societatis*.¹

A missão de ambos os órgãos, portanto, transcende a verificação meramente formal de contas. Suas atuações na fiscalização da atividade financeira do Estado são vocacionadas à proteção do interesse público, à preservação da coisa pública e à concretização dos valores fundamentais previstos no texto constitucional de 1988, sempre.

A atividade financeira do poder público possui vital importância para o interesse nacional, pois, por meio dela, o braço operacional do Estado – a Administração Pública – consegue buscar a satisfação das necessidades públicas. Como os recursos do erário são escassos e as demandas são muitas, faz-se necessária a opção pelas mais importantes e prementes, o que ocorre mediante discussão e aprovação dos instrumentos legais de planejamento pelos parlamentares, representantes do povo.

A Constituição da República, ao ampliar o espectro de controle externo para além do aspecto da legalidade estrita, incorporou uma concepção material de fiscalização que exige a compatibilidade da atividade financeira com os fins constitucionalmente estabelecidos. A validade formal do gasto é insuficiente para sua juridicidade, pois é imprescindível que ele seja legítimo, isto é, orientado à realização das finalidades públicas constitucionalmente previstas.

¹ Sobre o assunto *vide* DUARTE, Sara Meinberg Schmidt de Andrade; MELO, Diego Felipe Mendes Abreu de. O papel do Ministério Público de Contas no controle social democrático perante os Tribunais de Contas. **Controle em Foco – Revista do MPC-MG**, Belo Horizonte, v. 4, n. 8, p. 40-44, jul./dez. 2024.

Essa ampliação do controle decorre diretamente da forma de governo republicana. Em uma *res publica*, o poder é exercido em nome do povo e em seu benefício, e os recursos públicos pertencem à coletividade, o que veda as arbitrariedades dos governantes. Dessa forma, a atividade financeira do Estado encontra limites materiais claros, em especial, a finalidade pública, inferida imediatamente do ordenamento jurídico e, mediamente, dos consensos das ações comunicativas que influem sobre a norma jurídica.² O vetor normativo funciona, portanto, como critério objetivo de racionalidade, legitimidade e controle da ação estatal, vinculando gestores, legisladores e órgãos de fiscalização.

É nesse ponto que se insere a temática dos direitos das pessoas com deficiência (PcD). O Brasil, ao ratificar, pelo rito do art. 5º, § 3º, da Constituição da República,³ a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, bem como o Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, conferiu a esses instrumentos *status* de emenda constitucional. Trata-se de marcos normativos de extraordinária relevância, que redefinem o lugar das PcD no sistema jurídico brasileiro; afastam, pois, concepções assistencialistas e afirmam um modelo fundado na dignidade, autonomia, inclusão e igualdade material.

Essas normas incorporadas à Constituição reconhecem direitos, bem como impõem deveres positivos ao Estado, especialmente no que se refere à formulação, ao financiamento e à execução de políticas públicas inclusivas. Por conseguinte, trazem consequências diretas para a atividade financeira do Estado e para o controle exercido pelos Tribunais de Contas.

Se os direitos das PcD possuem estatura constitucional, a destinação insuficiente, inadequada ou ineficiente de recursos públicos voltados à sua implementação não pode ser compreendida como mera opção política discricionária, imune ao controle externo. Ao contrário, é uma questão de constitucionalidade material da gestão pública. Esse dever-poder (competência) foi positivado na Lei n. 13.146/2015 – Lei Brasileira de Inclusão (LBI) –, em seu art. 93:

Art. 93. Na realização de inspeções e de auditorias pelos órgãos de controle interno e externo, deve ser observado o cumprimento da legislação relativa à pessoa com deficiência e das normas de acessibilidade vigentes.⁴

2 Nessa linha, encontra-se o princípio “nada sobre nós, sem nós” que opera, no plano jurídico-constitucional, como cláusula de participação qualificada que condiciona a legitimidade normativa e a juridicidade material das políticas públicas voltadas às PcD. Ele impõe aos Poderes Executivo e Legislativo a incorporação de mecanismos efetivos de consulta prévia, diálogo contínuo e coprodução de soluções com organizações representativas de PcD, desde a fase de planejamento (PPA/LOA/LDO, estudos técnicos, projetos básicos) até a execução e a avaliação (indicadores, auditorias operacionais, prestação de contas). Além disso, conselhos, comitês e instâncias de monitoramento devem ter composição representativa e condições materiais de atuação (acessibilidade comunicacional, ajustes razoáveis, dados abertos, prazos compatíveis), sob pena de participação meramente simbólica e, em matéria orçamentária, exige que a participação informada influencie os ciclos decisórios (priorização, alocação e execução), de modo que o gasto público reflita as necessidades e experiências de quem vivencia as barreiras. Sobre ações comunicativas e consenso, *vide* HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994. v. 1, p. 169-189.

3 “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.” Cf. BRASIL. Decreto Legislativo n. 186, de 2008. Aprova o texto sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jul. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/congresso/dlg/dlg-186-2008.htm. Acesso em: 20 abr. 2026.

4 BRASIL. Presidência da República. Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 2, 7 jul. 2015.

O comando legal ainda foi reforçado mediante compromisso pactuado por entidades nacionais com representação de diversos membros do sistema de controle externo,⁵ ao emitirem a Nota Recomendatória Conjunta n. 01/2025, que orientou os Tribunais de Contas a adotarem medidas concretas para promover acessibilidade, inclusão e fiscalização focada na efetivação dos direitos das PcD. A nota destaca, entre outros pontos, a fiscalização de políticas públicas, a incorporação sistemática de critérios de acessibilidade nas auditorias, a criação de estruturas internas especializadas, a adaptação de ambientes e processos de trabalho e a capacitação de servidores.

Por sua vez, o Poder Legislativo tem reestruturado, ao longo da última década, o arcabouço legal do país para atender o novo paradigma constitucional.

A entrada em vigor da Lei n. 14.133/2021 – Lei de Licitações – inaugurou um novo paradigma no regime jurídico das licitações e contratos administrativos. Apesar de ser alvo de diversas críticas consistentes, a nova lei conseguiu promover maior alinhamento do sistema de compras públicas com os valores constitucionais, em especial quanto à promoção do desenvolvimento nacional sustentável, da eficiência administrativa e da efetivação de direitos fundamentais.

A Lei nº 14.133/2021 reforça a centralidade do projeto básico como elemento estruturante da licitação, exigindo que ele seja elaborado com precisão suficiente para assegurar a viabilidade técnica, econômica e jurídica da contratação. Nesse ponto, a previsão de acessibilidade não constitui mera diretriz programática, mas requisito jurídico obrigatório, em decorrência do art. 56, *caput*, da Lei n. 13.146/2015 (LBI) e do art. 45, VI, da Lei de Licitações.

Lei Brasileira de Inclusão

Art. 56. A construção, a reforma, a ampliação ou a mudança de uso de edificações abertas ao público, de uso público ou privadas de uso coletivo deverão ser executadas de modo a serem acessíveis.⁶

Lei de Licitações

Art. 45. As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a:

[...]

VI - acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.⁷

Obras públicas, serviços de engenharia e fornecimentos que envolvam uso coletivo devem incorporar, desde a fase de planejamento, os princípios do desenho universal, garantindo o uso seguro e autônomo por todas as pessoas, independentemente de suas condições físicas, sensoriais ou cognitivas.

De igual modo, por expressa disposição legal, políticas públicas e certames voltados para transporte, *softwares*, comunicação e informação também deverão observar, sempre que possível, o princípio do desenho universal. Nesse sentido, cite-se o art. 55, *caput*, da LBI:

5 Instituto Rui Barbosa (IRB), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon), Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampcon), Conselho Nacional dos Procuradores Gerais de Contas (CNPGC) e Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC).

6 BRASIL, Lei n. 13.146/2015, *op. cit.*

7 BRASIL. Presidência da República. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, edição extra – F, p. 1, 1 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 20 abr. 2026.

Art. 55. A concepção e a implantação de projetos que tratem do meio físico, de transporte, de informação e comunicação, inclusive de sistemas e tecnologias da informação e comunicação, e de outros serviços, equipamentos e instalações abertos ao público, de uso público ou privado de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, devem atender aos princípios do desenho universal, tendo como referência as normas de acessibilidade.

Ademais, a Lei de Licitações previu que, na fase de habilitação, deverá ser exigida do licitante declaração de que cumpre as exigências de reserva legal de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social (art. 63, IV). Essa obrigação também constará do contrato e deverá ser demonstrada ao longo de toda sua execução (art. 92, XVII e art. 116).

A omissão de itens de acessibilidade no projeto básico ou termo de referência e a inobservância das exigências de habilitação não configuram simples falha técnica, mas vício de legalidade material, por violar diretamente normas constitucionais e infraconstitucionais. Assim, a atuação dos Tribunais de Contas assume dimensão muito relevante, pois tem o dever-poder de determinar a correção de editais e projetos que desconsiderem o desenho universal, inclusive com a possibilidade de sustação cautelar de certames que afrontem direitos fundamentais das PcD.

Além disso, a contratação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra representa parcela significativa das despesas públicas e constitui espaço sensível para a efetivação (ou violação) dos direitos das pessoas com deficiência. A legislação impõe às empresas contratadas a manutenção de percentuais mínimos de PcD empregadas. Essa obrigação, frise-se, não se exaure no momento da habilitação, pois deve ser observada durante toda a execução contratual.

Não se trata de “reinventar a roda” do controle externo. A atuação dos Tribunais de Contas já alcança esse aspecto nos certames que examinam, haja vista que exigem da Administração contratante mecanismos eficazes de acompanhamento e controle. Afinal, não raro, empresas apresentam documentação regular na fase inicial do certame e deixam de cumprir, ao longo do contrato, as exigências do edital relativas à habilitação.

Nesse cenário, o controle externo do Tribunal de Contas incide, principalmente, sobre a atuação da Administração, que tem o dever jurídico de fiscalizar a execução do contrato. Nessa linha, eventual tolerância com o descumprimento reiterado dessas obrigações pode caracterizar conivência administrativa e ensejar responsabilização dos gestores públicos.

Outro ponto relevante para a atuação do controle externo, com o intuito de garantir a efetividade dos direitos fundamentais das PcD, consiste na fiscalização da acessibilidade em vias e prédios públicos como expressão do controle da legalidade material da despesa pública.

A Constituição da República, ao consagrar a dignidade da pessoa humana, a igualdade material e a erradicação das desigualdades como fundamentos e objetivos da República, impõe ao Estado deveres positivos de eliminação de barreiras físicas, comunicacionais e urbanísticas. Como ressaltado anteriormente, esse dever foi densificado na LBI, que estabelece a obrigatoriedade de observância de critérios de acessibilidade em edificações públicas e de uso coletivo, bem como em espaços e equipamentos urbanos. De igual modo, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, incorporada ao ordenamento brasileiro com *status* constitucional, determina, em seu art. 9º, que os Estados Partes assegurem às pessoas com deficiência acesso ao ambiente físico, aos transportes e às instalações abertas ao público.⁸

8 Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**. Nova York: ONU, 2006. Ratificada no Brasil por meio do Decreto Legislativo n. 186/2008 e promulgada por meio do Decreto n. 6.949/2009.

Embora os Tribunais de Contas não exerçam poder de polícia urbanística nem substituam a Administração na formulação de políticas públicas, o objeto do controle não é o traçado da cidade ou a definição de prioridades políticas primárias, mas a conformidade da despesa pública com o ordenamento jurídico. Sempre que a construção, reforma ou manutenção de vias e prédios públicos envolver recursos orçamentários, a atuação do Tribunal de Contas é legítima para verificar se tais gastos observaram as normas legais obrigatórias, entre elas, as regras de acessibilidade.

De qualquer modo, a ausência de acessibilidade em obra pública ultrapassa a mera inadequação técnica, sendo violação direta de norma legal cogente. Como já salientado, o projeto básico de qualquer obra pública deve contemplar todas as exigências normativas aplicáveis, inclusive aquelas relativas à eliminação de barreiras arquitetônicas. O princípio republicano impõe que toda despesa pública esteja orientada à finalidade pública constitucionalmente definida. A construção de equipamento estatal que exclui parcela da população viola a própria razão de ser do gasto.

Portanto, se um prédio público é entregue sem rampas, elevadores acessíveis, sinalização tátil ou sanitários adaptados, a irregularidade encontra-se muito além de aspectos estéticos ou funcionais, trata-se de vício jurídico da execução contratual. A despesa realizada para construção de equipamento público inacessível afronta o princípio da legalidade, em infringência direta do mencionado art. 56, *caput*, da LBI. Nessa hipótese, o Tribunal de Contas pode apontar irregularidade na execução da obra, determinar a adoção de medidas corretivas, responsabilizar gestores por falhas na fiscalização contratual e avaliar eventual dano ao erário decorrente de necessidade futura de adequações. Note-se que o objeto do controle não é a política urbana em abstrato, mas a conformidade jurídica das obras financiadas com recursos públicos.

Entretanto, o Tribunal de Contas pode e deve verificar se o ente federativo possui plano de acessibilidade urbana, se os recursos destinados à mobilidade urbana estão sendo aplicados conforme a legislação, se obras novas ou reformas estão sendo executadas com observância obrigatória das normas de acessibilidade e se há omissão injustificada na aplicação de recursos vinculados à inclusão.

Nesse campo, o controle incide sobre o planejamento, a execução orçamentária e a conformidade legal das obras, preservando-se os limites institucionais da atuação do órgão de controle externo, sem prejuízo do exame da efetividade, eficiência e eficácia por meio das auditorias operacionais.

Outra situação interessante é a dos edifícios e equipamentos construídos antes da consolidação normativa, sem reforma posterior; na mesma situação, encontram-se as vias públicas já existentes e as adaptações estruturais de larga escala. Em tais casos, o Tribunal de Contas não pode impor transformação imediata e integral do espaço urbano, pois tal decisão envolve planejamento orçamentário e escolhas políticas primárias. Obviamente, não haveria ilegalidade originária ou inconformidade retroativa. A Administração Pública não pode ser responsabilizada por não ter observado padrões inexistentes à época da construção, em observância à segurança jurídica e à vedação de aplicação retroativa de nova interpretação jurídica. Contudo, permanece o dever estatal de adaptação progressiva, porquanto a acessibilidade é direito fundamental e impõe obrigação contínua de adequação, mesmo que gradual e condicionada a planejamento orçamentário. Conquanto, nessa hipótese, o Tribunal de Contas não controle a “obra passada”, ele tem o dever de controlar a gestão presente. Nessa perspectiva, o artigo 4.2 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência admite que determinadas medidas estruturais possam ser implementadas progressivamente, considerando as limitações de recursos.⁹

⁹ “2. Em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, cada Estado Parte se compromete a tomar medidas, tanto quanto permitirem os recursos disponíveis e, quando necessário, no âmbito da cooperação internacional, a fim de assegurar progressivamente o pleno exercício desses direitos, sem prejuízo das obrigações contidas na presente Convenção que forem imediatamente aplicáveis de acordo com o direito internacional.” Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**. Nova York: ONU, 2006.

A progressividade, entretanto, não deve ser confundida com inércia. Assim, o Estado, na definição de suas políticas, deve possuir planejamento institucional mínimo de acessibilidade, inclusão de metas nos instrumentos de planejamento orçamentário, destinação gradual de recursos para adaptações e critérios de priorização razoáveis. Nesse contexto, a atuação do Tribunal de Contas desloca-se do controle da obra específica para o controle do planejamento e da execução orçamentária. Pode-se examinar, por exemplo, a existência de programa de adaptação de prédios antigos, a incorporação de adaptações possíveis em reformas parciais, ou mesmo se recursos destinados à acessibilidade têm sido subexecutados. Quanto às vias públicas, aplica-se raciocínio semelhante. Não é juridicamente viável exigir reconstrução integral da malha urbana preexistente. Tal medida envolve escolhas políticas primárias e limitações orçamentárias relevantes.

Todavia, sempre que houver obras de requalificação urbana, intervenções de mobilidade, contratos de manutenção estrutural, novos projetos viários, a observância das normas de acessibilidade torna-se obrigatória. Ora, se o ente público executa sucessivas intervenções contemporâneas fora dos padrões legais vigentes, a irregularidade é atual, ainda que a via seja originalmente antiga.

Verifica-se, portanto, que a efetivação dos direitos das pessoas com deficiência é compatível com o controle externo e depende fortemente dele. Ao fiscalizar a conformidade material das despesas públicas com as normas de acessibilidade e com os parâmetros constitucionais, os Tribunais de Contas asseguram que as políticas públicas atendam às finalidades republicanas que lhes são impostas. Assim, a acessibilidade deixa de ser tratada como mera diretriz administrativa e se afirma como exigência jurídica inderrogável, cuja violação compromete a legitimidade do gasto público.

Nesse contexto, a atuação dos Tribunais de Contas revela-se instrumento essencial para impedir retrocessos, evitar omissões injustificadas e promover a inclusão de forma contínua e progressiva. Ao orientar gestores, identificar irregularidades e exigir correções, esses órgãos fortalecem a capacidade do Estado de cumprir o modelo constitucional inclusivo firmado pela Constituição de 1988 e pelos tratados internacionais de direitos humanos. Trata-se, portanto, de uma atuação que reafirma o compromisso republicano com a dignidade, a igualdade material e a participação plena das pessoas com deficiência na vida social.

De mesmo modo, o papel do Ministério Público de Contas na defesa dos direitos da PcD em face da atividade financeira do Estado possui vital importância, pois é legitimado a receber denúncias de irregularidades relativas à arrecadação e ao gasto público, o que permite amplificar a voz do cidadão, sobretudo diante de pressões, assimetrias e barreiras institucionais que poderiam silenciá-lo, haja vista a persistência de desigualdades estruturais que historicamente dificultam o exercício pleno da participação democrática.