

SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO – PÂNICO E DESASSOSSEGO NAS HABITAÇÕES COLETIVAS*

Getúlio Barbosa de Andrade

Promotor de Justiça/AC

EMENTA: NECESSIDADE DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AOS ÓRGÃOS ENCARREGADOS DA PREVENÇÃO, TRATAMENTO E RECUPERAÇÃO DAS VÍTIMAS EM CASOS DE ACIDENTES E PÂNICO, COMO FUNÇÃO SOCIAL DO PARQUET.

1. INTRODUÇÃO

Toda construção que se preze, seja, pública ou privada, comercial, industrial ou multifamiliar, deverá possuir sistemas de alarme, meios de evacuação, iluminação de emergências, sistema de prevenção e combate a incêndios, enfim, deve ser de dotada de toda parafernália, a fim de dar segurança e tranqüilidade à população fixa e flutuante.

2. EXPOSIÇÃO

As construções por mais simples que sejam ou as mais complexas, possuem necessariamente um Projeto Estrutural, Arquitetônico, Elétrico, Telemáticos, *Prevenção de Incêndios e Pânicos*, Hidráulicos, estes todos aprovados pelos órgãos afins (CREA, Municipalidades, Corpo de Bombeiros, Companhia de Eletricidade – luz e força, Companhia Telefônica, Empresa de Informática, etc.).

Nos órgãos específicos são feitas as análises técnicas sobre o projeto e se tiver dentro da conformidade (Especificações Técnicas – Leis pertinentes às normas técnicas brasileiras e na falta destas, as Normas Internacionais, como o caso de manipulação de alguns gases venenosos e tóxicos, “Escarell”, etc.), os mesmos são aprovados e as obras são iniciadas obedecendo aos cronogramas físicos – financeiros, culminado com suas conclusões.

Ocorre, todavia, que após a aprovação, exatamente na execução do projeto, os órgãos que têm a incumbência de fiscalizar, vez por outra não o fazem, por óbices

* Tese aprovada por unanimidade.

internos e externos, sem descuidar as ingerências político-econômicas, grande parte delas camufladas por interesses escusos, prejudicam a eficiência dos sistemas de segurança anteriormente aprovados.

O "Habite-se", que deveria ser liberado só com a conclusão total de obra, quase sempre, não são concluídas dentro do cronograma, os seus responsáveis pedem aos órgãos técnicos a *liberação provisória*, isso faz com que sejam tomadas outras providências, na construção para encobrir paredes, escadas, corredores, tetos, divisórias e os sistemas de seguranças, também inacabados, trazendo dissabores aos usuários dos prédios, como: falta de planos de evacuação, prevenção e combate a incêndios e muitas vezes, milhares de pessoas são afetadas com os acontecimentos desastrosos, sejam naturais (vendavais, tornados, furacões, tremores de terra, chuvas torrenciais, raios, acomodação de solo, inundações pluviais e fluviais) ou provocados pelo homem (violências interpessoais, tiros, assaltos, atentados terroristas, reféns, etc.).

As pessoas são suscetíveis de serem sugestionadas, motivadas e após certa dose de veracidade, percebidos pelos sentidos da olfação, visão, audição, correm todas na mesma direção sem verificar as reais motivações. É o verdadeiro estouro da boiada, na expressão de Rui Barbosa – "vai o gado na estrada mansamente... caem as patas no chão em bulha compassada... dir-se-ia a paciência em marcha... em pachorrenta andadura, eis que não se atina o porque, a um acidente mínimo, se sobressalta uma das reses, abala, desfecha a correr e após ela se arremessa, em douda arrancada, atropeladamente o gado todo. Nada mais o reprime... eis o estouro da boiada". Assim são as pessoas, num momento de desespero querem sair o mais rápido possível do lugar, onde ocorre o sinistro ou aparentemente está prestes a acontecer. A preferência para saída de emergência é das mulheres gestantes, logo depois as crianças e adolescentes, idosos e pessoas necessitadas de cuidados especiais, e só depois, as pessoas não enumeradas anteriormente. Nesses momentos de desesperos as pessoas agem como "Animais irracionais", não ouvem, não enxergam, não reconhece nem parentes, e se for acaso, pisoteiam as vítimas como se fossem tapetes humanos. Essa seqüência de atendimento prioritário, é praticado em vários países da Europa e da Ásia, e colhemos o especificado na Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que cuida da organização da assistência social, a título de exemplo, *in verbis*:

"Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

- I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

..."

A legislação específica, em nível estadual, dá competência aos Corpos de Bombeiros Militares, hoje são 21 Estados e o Distrito Federal, com Bombeiros Militares independentes das Polícias Militares, e torcemos para que os Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Bahia e Tocantins também tornem seus Bombeiros independentes, para realizar vistorias em edificações; estudar, analisar, planejar, exigir e fiscalizar todo serviço contra incêndio e pânico, exercendo o *poder de polícia*¹ nessa área, especialmente quando embarga, interdita obras, serviços e habitações e locais de diversões públicas que não ofereçam condições de funcionamento.² Aí se encontra o princípio da legalidade, onde a administração pública em toda a sua atividade está presa aos mandamentos da lei, dela não podendo se afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor.

As *Especificações Técnicas*³ adotadas pelos Órgãos de Fiscalização, análise, aprovação de planos de segurança contra incêndio e pânico, dão guarida para supervisão dos planos de emergências, evacuação de pessoas, e a integração desses planos com os *Planos de Operações de Áreas*.⁴

Os Corpos de Bombeiros Militares são Órgãos da Administração Direta dos Estados, e nesse sentido, devem obedecer aos princípios da *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*, dispositivos esses incritos no art. 37, *caput*, da CF e art. 144, § 5º, da Carta Maior, incumbem aos Corpos de Bombeiros Militares, além das atribuições definidas em lei, a execução de *atividades de Defesa Civil*.⁵

A competência para legislar sobre *normas edilícias*⁶ é dos Estados, Distrito Federal e Municípios, especialmente a estes, considerando que as *Leis Orgânicas dos Municípios*, quase sempre, adotam as *Especificações Técnicas* dos Corpos de Bombeiro Militares, e sem a aprovação da *Diretoria de Atividades Técnicas*, em alguns Bombeiros, em outros são chamados Centro de Atividades Técnicas, e os Órgãos Municipais não aprovam os projetos, sem a aprovação dos corpos técnicos dos órgãos técnicos dos Bombeiros Militares. Isso serve para construções novas, reformas e/ou mudança de

- 1 O Código Tributário Nacional define: Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar n. 31, de 28.12.1966).
- 2 Leis Complementares que criam ou transformam os Corpos de Bombeiros Militares, são as Leis de Organização Básica destas Corporações.
- 3 Lei n. 1.137, de 29 de julho de 1994 – Dispõe sobre a segurança contra incêndio e pânico, regulamentada pelo Decreto Estadual n. 410, de 29 de agosto de 1994 (DOE 6.356-A, de 29 de agosto de 1994).
- 4 Planos de Operações de Área – é o conjunto de atividades a serem desenvolvidas pelo micro-sistema de um Bairro, em harmonia com os outros, auxiliando mutuamente e logo após, vem a participação dos Órgãos Públicos – Bombeiros, Resgate, SAMU, Polícia Militar e Civil, cada qual nas suas áreas de atuação.
- 5 Defesa Civil – é o conjunto de ações levadas a efeito pelos Órgãos Federais, Estaduais e Municipais, visando a preservar e recuperar os serviços essenciais e minimizar os seus efeitos catastróficos em determinada região, Estado ou Município.
- 6 Legislação local (Municipal) sobre especificações técnicas, sobre conforto e segurança das edificações.

atividades. As atividades já estão delineadas na Tarifa do IRB – Instituto de Resseguros do Brasil, visando universalizar todas *atividades* ali especificadas.

Não há serviços de Bombeiros no âmbito Federal, os incêndios, pânico, acidentes de toda ordem não escolhem níveis estatais (União Federal, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios), lógico, cabe aos Estados-Membros e Municípios essa preocupação, pois os eventos sempre ocorrem nas cidades-municípios, não importando a região. Assim, faz-se necessário a implementação de uma *Legislação Federal* que contemple aos usuários, o mínimo de segurança contra incêndio e pânico que é o bem-estar social, almejado por todos, para ser adotados pelas municipalidades, a exemplo do Código das Cidades, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, onde se refere:

“Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

...”

Todos os brasileiros almejam, tratamento seguro e eficiente em quaisquer habitações coletivas.

3. O ESTATUTO DA CRIANÇA E ADOLESCENTE

O Estatuto da Criança e Adolescente – ECA, que completou 15 anos, não é voltado apenas para crianças carentes ou em situação de risco, porém, para proteger o menor em qualquer situação em que ele se encontre. A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais da pessoa humana, sendo-lhes assegurados todas as oportunidades e facilidades para o seu desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, bem como, garantia de prioridade (art. 4º, do ECA) *em receber, primeiramente, proteção e socorro*, em quaisquer circunstâncias, atendimento preferencial nos serviços públicos e de relevância pública, prioridade na formulação e execução de políticas sociais públicas.

Destacamos os direitos fundamentais da criança e adolescente, entre estes à *vida e saúde*. Proteção começa a partir da concepção, onde a gestante (art. 8º, do ECA) tem direito ao atendimento pré-natal, com tratamento adequado.

Nesse contexto, a *prioridade nas saídas de emergências* é das mulheres gestantes, logo depois vem as crianças e adolescentes.

4. OS DIREITOS DO IDOSO

O *Estatuto do Idoso* – Lei n. 10.741, de 1º.10.03, alinhou várias prerrogativas, assegurando a todos o gozo dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata aquela lei, assegurando-se-lhe, por

lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, *para preservação de sua saúde física e mental* e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade. Mais adiante, no art. 8º, do mesmo Diploma Legal, dá direito à vida, saúde, sendo uma obrigação do Estado mediante práticas públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade. Ora, o direito de morar e/ou transitar nas habitações coletivas, sejam industriais, comerciais, recreativas, educativas, religiosas, e outras, estão inter-relacionados com as *Especificações Técnicas* dos órgãos especializados da fiscalização, análise, aprovação e execução dos planos de segurança contra incêndio e pânico, visando a evitar e/ou minimizar os acidentes, verdadeiras armadilhas, para que as pessoas senis não sirvam de tapetes humanos para ninguém.

5. APOIO ÀS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA E INTEGRAÇÃO SOCIAL

A Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989, instituiu garantias às pessoas portadoras de deficiência, obrigando ao Poder Público implementar ações governamentais necessárias visando o cumprimento das disposições constitucionais e legais, essas obrigações estende-se também à sociedade.

Cabe ao Poder Público e seus órgãos assegurarem às pessoas portadoras de deficiência o pleno exercício de seus direitos básicos, inclusive dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à previdência social, ao amparo à infância e à maternidade, e de outros que, decorrentes da Constituição e das leis, propiciem seu bem-estar pessoal, social e econômico. Cabendo na *área de saúde* o desenvolvimento de programas especiais de *prevenção de acidentes do trabalho e de trânsito*, e do mesmo modo o tratamento adequado às suas vítimas. Na *área de edificações* a adoção de medidas efetivas para execução de *normas que garantam a funcionalidade das edificações e vias públicas*, a fim de evitar ou remover os óbices às pessoas portadoras de deficiência e permitam o acesso destas aos edifícios, logradouros públicos e meios de transportes. Nesta esteira de ações, os órgãos devem implementarem ações visando o planejamento, análise, aprovação, fiscalização, enfim, todas medidas para evitar a eclosão de incêndios e conseqüentemente o pânico às pessoas portadoras de necessidades especiais.

O Ministério Público está inserido no referido Diploma Legal, com a incumbência de intervir obrigatoriamente nas ações civis públicas, coletivas ou individuais que discutam interesses relacionados à deficiência das pessoas portadoras de necessidades especiais. O descumprimento de vários direitos inseridos na Lei sub comento, ensejará crime com pena de reclusão de 1 a 4 anos e multa (art. 8º e incisos).

6. ATUAÇÃO DO PARQUET JUNTO AOS ÓRGÃOS ENCARREGADOS DA PREVENÇÃO, TRATAMENTO E RECUPERAÇÃO DAS VÍTIMAS EM CASOS DE INCÊNDIOS E OUTROS ACIDENTES E PÂNICO, COMO FUNÇÃO SOCIAL

Após a Constituição de 1988 ampliou a feição ao Ministério Público, incumbindo-lhe da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais

e individuais indispensáveis. Fincou metas para a consecução de alcance da cidadania plena, o enfrentamento da violência e da criminalidade, devemos não esquecer de exigir medidas concretas aos órgãos encarregados do planejamento, análise, execução e acompanhamento dos projetos contra incêndios e pânico, com a finalidade de alcançar os direitos fundamentais e sociais do cidadão.

Os Ministérios Públicos dos Estados, como instituições sociais devem buscar mecanismos para minimizar e/ou evitar que acidentes como incêndios, desabamentos, vendavais, chuvas torrenciais e outros óbices do gênero, possam enlutar famílias e/ou agravar ainda mais as vítimas, num desastre por falta de planos de evacuação.

Desse modo, salta aos olhos as missões específicas dos Ministérios Públicos, Federal e Estaduais como função social, nas Leis Infraconstitucionais, entre elas o *Estatuto da Criança e do Adolescente*, Lei n. 8.069 de 13 de julho de 1990, art. 4º, que assegura: "É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida e à saúde". No *Estatuto do Idoso*, já referenciado acima, bem como na *Lei protetora das pessoas portadoras de deficiência e sua integração social*. Para fazer valer as condições de habitabilidade com segurança, ventilação, iluminação e outras contidas nas Especificações Técnicas dos órgãos encarregados da segurança contra incêndio e pânico, o Ministério Público fará uso do Termo de Ajustamento de Conduta.

7. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

O TAC é um título executivo extrajudicial, como bem definido nos artigos 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/85, nos termos do art. 113 do CDC, tendo os precedentes no STJ – Res 222582, rel. Nilton Cruz Pereira, DJU 29/04/02 pg. 106, tendo como objetivo da norma a garantia da melhor tutela para os direitos transindividuais, direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Não há direito à celebração do ajuste por parte do violador da regra. A natureza jurídica é negócio jurídico (com ênfase na bilateralidade da conciliação, esta adotada pelo novo Código Civil) administrativo. O ministério Público pode celebrar dentro da esfera de atribuição, podendo ainda, ter ajustes pelos órgãos de execução – princípio do Promotor Natural. A legitimidade passiva, só compromete quem celebra o ajuste, são pessoas naturais, pessoas jurídicas de direito público e de direito privado, inclusive a administração do Poder Judiciário e a própria administração do Ministério Público. Quando houver descumprimento o Ministério Público executará no foro competente, que é aquele, também para conhecer a Ação Civil Pública.

8. CONCLUSÕES

I – Os Ministérios Públicos devem fiscalizar com mais frequência os órgãos encarregados do planejamento, análise, aprovação e execução dos planos contra incêndio e pânico, a fim de evitar e/ou minimizar as conseqüências danosas causadas às vítima e seus familiares;

II – Os Corpos de Bombeiros Militares, onde existirem ou os orgânicos das PMs devem exigir, já que detém o *poder de polícia*, que as habitações públicas e privadas, sejam industriais, comerciais, educacionais, religiosas, recreativas, etc., excluídas as habitações unifamiliares, devam se adaptar às exigências das *Especificações Técnicas*.

III – Em caso de descumprimento das exigências das *Especificações Técnicas* dos Corpos de Bombeiros Militares, o Ministério Público deverá lavrar Termo de Ajuste de Conduta – TAC, visando às adaptações da construção às normas edículas;

IV – Quando o TAC não for cumprido dentro do prazo concedido, o Ministério Público deverá propor Ação Específica no Juízo competente.

9. BIBLIOGRAFIA

- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 4. ed., rev., ampl., São Paulo: Saraiva, 1995.
- POLETTI, Ronaldo R. de Brito. *Revista Consulex* n. 193, 2005 – Crítica & Autocrítica, p. 6.
- RODRIGUES, Geisa de Assis. Palestra sobre Termo de Ajustamento de Conduta, em 07-10-2005, Rio Branco-AC.