



GT - DIREITO ADMINISTRATIVO, DIREITOS FUNDAMENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS
Modalidade da apresentação: Comunicação oral

INCÊNDIO DO EDIFÍCIO WILTON PAES DE ALMEIDA: os limites da responsabilidade estatal e a questão do direito à moradia

Andreza Karine Nogueira da Silva
Flávia Rayssa Fernandes Rocha
Telânio Dalvan de Queiroz

RESUMO

O presente artigo toma como mote o trágico incêndio do Edifício Wilton Paes de Almeida, antiga sede da Polícia Federal localizada no centro da cidade de São Paulo, para discutir a responsabilidade do Poder Público em acontecimentos dessa natureza. As reflexões propostas buscam, ainda, discutir a questão do direito à moradia na sociedade contemporânea, bem como o respeito à dignidade humana em relação a grupos sociais vulneráveis, como os de sem-teto, estrangeiros legais e ilegais e demais pessoas em situação de risco. Para tal, valemo-nos de conceitos do Direito Constitucional e Administrativo, além de posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais atinentes aos temas.

Palavras-chave: Conduta omissiva. Dever de fiscalizar. Dignidade humana. Direito à moradia. Responsabilidade objetiva.

1 INTRODUÇÃO.

A simbólica data do 1º de maio teve cores de tragédia para os brasileiros em 2018. O incêndio do Edifício Wilton Paes de Almeida, no centro da capital Paulista, expôs o drama humano daqueles que vivem à margem, em larga desvantagem na corrida social. Cidadãos de baixa renda, imigrantes legais ou ilegais, desempregados e toda uma miscelânea de pessoas que não consomem - e que por esse e outros motivos são, frequentemente, excluídos e esquecidos.

O ocorrido trouxe novamente à discussão o sensível tema da moradia digna, bem como do papel do Estado no oferecimento de condições mínimas de sobrevivência aos cidadãos. Para além dessas temáticas, a questão da responsabilidade dos entes estatais em tragédias anunciadas como essa também eclode, expondo as condutas omissivas e o descaso que acabam gerando prejuízos irreparáveis à sociedade.

O artigo pretende trazer uma breve reflexão sobre os desafios e os limites impostos à responsabilização estatal em acontecimentos semelhantes, indicando como pode ser caracterizada a conduta do Estado e a interferência de fatores externos e de terceiros nessa responsabilização, bem como propor um questionamento voltado à necessária observação do respeito à dignidade humana e ao direito à moradia na contemporaneidade. Para tal empreitada, fazemos uso de materiais bibliográficos, doutrinários e jurisprudenciais capazes de ajudar a elucidar o tema e a indicar possíveis soluções.

2 O INCÊNDIO DO WILTON PAES DE ALMEIDA.

Madrugada do dia 1º de maio de 2018. Os primeiros noticiários de diversos canais de TV mostravam imagens de destruição do Edifício Wilton Paes de Almeida, de 24 andares, que desabou durante um incêndio de grandes proporções no Largo do Paissandú, no centro de São Paulo. Um edifício vizinho também pegou fogo nos três primeiros andares, mas não foi estruturalmente afetado. A Igreja Evangélica Luterana, que fica ao lado do prédio em chamas, também pegou fogo e teve 90% de sua estrutura destruída. O prédio era uma antiga instalação da Polícia Federal e depois foi ocupado por imigrantes e brasileiros. Não se sabe quantas pessoas estavam no local enquanto as chamas tomavam conta do edifício.

Relatos de moradores indicaram que o fogo teve início no 5º andar, por volta de 1h30, quando se ouviu um estrondo e o prédio teria sofrido um abalo. O desabamento do prédio ocorreu às 2h50. Em uma primeira declaração à imprensa, o então Secretário municipal de Segurança Pública, Máximo Alves, afirmou que o incêndio pôde ter sido causado por um acidente doméstico, como explosão de uma panela de pressão ou botijão de gás.

Ao menos 317 pessoas viviam irregularmente no imóvel, segundo a Assistência Social da Prefeitura de São Paulo. A Prefeitura estima que, desse total, 25% eram de famílias estrangeiras. Os bombeiros informaram que o prédio havia sido vistoriado em 2015, quando foram relatadas as péssimas condições do local às autoridades do Município.

2.1 HISTÓRICO DO EDIFÍCIO.

O Edifício foi projetado pelo arquiteto Roger Zmekhol, construído em 1961 e tombado em 1992. Foi sede da Polícia Federal em São Paulo e um posto do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), até ser repassado pela Caixa Econômica Federal à União. Um conflito sobre pagamento de taxas, no entanto, levou o caso à Justiça. Ou seja, o edifício é da União, mas está em nome da Caixa. Em julho de 2014, a União conseguiu fazer a reintegração de posse, mas o imóvel foi novamente invadido cerca de dois meses depois, quando já havia sido cedido à Prefeitura de São Paulo.

Em 2014, o Município chegou a desistir de um convênio formal, que acabou sendo retomado em 2017. Na época do incidente, o prédio se encontrava em negociação para ser transferido oficialmente à Prefeitura. Seria reformado e transformado em repartições públicas, recebendo órgãos que atualmente funcionam em imóveis alugados. A gestão municipal afirmou ter feito, apenas em 2018, seis reuniões para negociar a desocupação da área de forma pacífica. Havia 17 anos que o edifício não era usado oficialmente.

De acordo com Robson Tuma, superintendente de patrimônio da União no Estado de São Paulo, no fim da gestão do prefeito Fernando Haddad (PT), a Prefeitura teria manifestado a intenção de encerrar o termo de cessão, mas na gestão João Doria (PSDB) foi fechado novamente acordo para que o espaço fosse utilizado pelas Secretarias Municipais de Educação e de Cultura. "Não é o momento de responsabilizar ninguém, a responsabilidade é de todos os órgãos públicos. E agora nós estamos em tratativas para tentar mostrar que isso pode acontecer em outros casos", disse Tuma. "Apesar de ter sido feita cessão para a Prefeitura, nós não vamos fugir da responsabilidade da União".

Um laudo enviado pela Prefeitura para o Ministério Público, em 2016, aferia que o local não tinha riscos estruturais, o que acabou sendo determinante para o Ministério Público arquivar uma investigação aberta em 2015 sobre a segurança do local. O inquérito foi reaberto quando da ocasião da tragédia.

3 DO DIREITO À MORADIA E DO RESPEITO À DIGNIDADE HUMANA.

O art. 23, inciso IX da Constituição Federal de 1988 preceitua que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Além desse dispositivo, ter um local para residir e filiar-se na comunidade ao redor, também pode ser considerado como um corolário do princípio da dignidade da pessoa humana, intimidade e vida privada.

Desse modo, já é evidente que antes mesmo da promulgação EC nº 26/2000, que resultou na inserção da moradia no rol dos direitos sociais inseridos no art. 6º da Constituição Federal de 1988, tal direito já mantinha status constitucional. Ao ser inserido no rol do referido artigo, o legislador reformador deu visibilidade, reconheceu como estrutural e estruturante a necessidade de fomentar a construção de moradias. A norma, para além da programaticidade, amplia o dever de agir estatal.

O direito à moradia passou a ser também um direito social, de prestação e, por isso, de segunda dimensão. Conforme Uadi Lammêgo Bulos (2014), a função dessas prestações sociais é beneficiar pessoas hipossuficientes e melhorar a qualidade de vida dos seres humanos. Para isso, é salutar que seja fornecido ao cidadão os poderes de exigir o cumprimento desses direitos em face do Estado, o sujeito passivo. E para que a exigência seja efetiva, é importante sair da lógica programática e adentrar no espaço da consecução de políticas públicas.

Limitados pela reserva do possível, os direitos sociais, inclusive, o direito à moradia, não podem se tornar apenas uma promessa; nesses casos, é viável a atuação do Poder Judiciário para assegurar o mínimo existencial. Portanto, a atuação do Estado de modo prestacional não prescinde de escolhas alocativas baseadas em critérios de justiça distributiva. Nesse contexto, segundo Gilmar Ferreira Mendes (2014), em lição que pode ser aplicada aos direitos sociais, o Estado tem o dever de tomar as medidas cabíveis para o alcance de direitos, segundo ele:

Assim, ainda que se não reconheça, em todos os casos, uma pretensão subjetiva contra o Estado, tem-se, inequivocamente, a identificação de um dever deste de tomar todas as providências

necessárias para a realização ou concretização dos direitos fundamentais (MENDES, 2014, p. 584)

Com isso, é notório o caráter imperativo e impositivo, em especial, do direito à moradia, demandando a tomada de providências estatais. E o direito à moradia não subsiste por ele próprio; de fato, é corolário da concretização de outros direitos, como o direito à vida, à intimidade e, conseqüentemente, ao maior deles, à dignidade da pessoa humana. É por isso que Ingo Wolfgang Sarlet(2015) escreve da seguinte forma:

De qualquer sorte, a definição do conteúdo concreto do direito à moradia não poderá prescindir da relação estreita com o princípio da dignidade humana e com a garantia de padrões qualitativos mínimos a uma vida saudável, tudo a revelar a importância, também neste contexto, dos critérios vinculados ao mínimo existencial (SARLET, 2015, p.233)

Assim, é possível visualizar que a proteção conferida ao direito à moradia é anterior à sua inserção na condição de direito social. Desse modo, reforça-se a tese de que apresenta uma infundável natureza prestacional e, justamente por isso, pode ser exigido, cobrado pelos cidadãos. Dessa maneira deve o Estado tomar as medidas cabíveis para a concretização desse direito, que não subsiste por ele próprio, mas sim, é decorrência de primados maiores como a dignidade da pessoa humana.

4 DO DEVER DE FISCALIZAÇÃO DECORRENTE DO PODER DE POLÍCIA.

Prosseguindo na análise, além do dever constitucional de promover moradia digna, se deve falar também sobre a necessária fiscalização, ato decorrente do poder de polícia administrativo. Esse poder tem por objetivo impor condições, restrições e fazer com que sejam freadas atividades em desacordo com as normas previamente estabelecidas pelos entes da administração. Ainda, desdobra-se numa função preventiva, noutra de ordem repressiva e, naquela que muito interessa para o presente caso, a função fiscalizatória.

O Poder de Polícia também apresenta uma razão precípua para existir: assegurar o bem-estar social. Garantir que os particulares e o próprio estado

consigam desenvolver suas atividades sem prejuízo para os administrados, pelo contrário, em proveito de todos eles. Nas palavras de Fernanda Marinela(2016), mesmo que não seja consenso, mas há um reconhecimento do caráter negativo no exercício desse poder. Assim:

Para alguns doutrinadores, a essência do poder de polícia é o seu caráter negativo, tendo em vista que o objetivo do Poder Público é evitar um dano, diferentemente de um serviço público, em que a atuação é positiva. [...] Pode-se ainda reconhecer uma segunda acepção, em que o poder de polícia representa um poder negativo, no sentido de que, por intermédio dele, o Poder Público, de regra, não pretende uma atuação do particular, objetivando uma abstenção, um não fazer [...] (MARINELA, 2016, p. 342)

Analisando a tragédia ocorrida no Edifício Wilson Paes de Almeida, é evidente que o Estado falhou na sua tarefa precípua de exercer uma eficaz fiscalização. Ainda em 2009 o prédio foi abandonado pela União e, segundo registros, apenas em 2016 ocorreu uma visita do Corpo de Bombeiros. Nesse momento a corporação atentou para o fato de inexistir no local o aparato completo de segurança contra incêndios. Quase um ano e meio depois da vistoria, o edifício ruiu sem que existisse uma monitoração constante da situação predial.

Ressalte-se também que a fiscalização em 2016, exercida por meio de uma vistoria, foi inócua, posto que não despertou nos agentes públicos o interesse de realização a adequação e alocação das famílias. Com foi dito, a fiscalização existe com o objetivo de promover o bem-estar dos administrados; porém, se nenhuma ação decorre dos resultados dessa fiscalização, o seu objeto perde totalmente o sentido e fica esvaziado a sua própria razão de ser.

5 A CONDUTA OMISSIVA DO ESTADO E A RESPONSABILIDADE OBJETIVA.

Como afirma Fernanda Marinela (2016), o administrado não tem como escapar ou sequer minimizar os perigos de dano provenientes da ação estatal. É o Estado quem define os parâmetros de sua presença no seio da sociedade e é ele quem estabelece o teor e a intensidade de seu relacionamento com os indivíduos. Com essas bases, essa presença estatal, no exercício de atividades lícitas ou ilícitas,

muitas vezes, resulta em danos para determinados grupos. Nesse contexto, discute-se como o Estado pode ser responsável pelos danos decorrentes da sua atuação.

Assim, num primeiro momento, muito embasado no princípio monárquico de que o rei não erra, prevaleceu a teoria da irresponsabilidade, ou seja, nenhuma responsabilização existia em decorrência da atividade estatal. Num segundo estágio, o Estado passou a ser responsável por situações pontuais, taxativamente previstas. Esse fato já representou uma virada conceitual e prática na análise da responsabilidade extracontratual.

Ampliando a responsabilização, com embasamento no Código Civil de 1916, entra em cena a teoria da responsabilidade subjetiva, necessitando da presença dos elementos conduta, dano, nexo e a culpa ou o dolo. Posteriormente, discutiu-se a aceitação da responsabilidade objetiva, enfim, consagrada pelo no art. 37, §6º da Carta Política Pátria. Aqui, para a configuração da responsabilidade, é necessário a verificação dos elementos conduta, dano e nexo, sendo admitidos excludentes:

No que diz respeito à matéria da responsabilidade por omissão do Estado, nenhum consenso existe. O Supremo Tribunal Federal já caminha no sentido de que deve prevalecer a responsabilidade objetiva, mas o Superior Tribunal de Justiça posiciona-se pela aplicação da responsabilidade subjetiva. A situação de ambivalência entre as cortes, em alguns casos, torna-se ainda mais conflituosa, posto que, adotando-se a teoria da responsabilidade subjetiva, por exemplo, há um requisito a mais para configuração da responsabilidade, *in casu*, a culpa.

Já entendendo pela responsabilização na modalidade do art. 36, §6º, a configuração da culpa é dispensável, fato que amplia as possibilidades de responsabilização, abarcando de modo mais alargado as diversas situações dos administrados. No entanto, ao analisar o presente caso, conclui-se que, independente da teoria adotada, todos os elementos estão postos para declarar a responsabilidade omissiva do estado.

Desse modo, já adentrando na verificação dos elementos para configuração da responsabilidade, cabe fazer um apontamento sobre a reação dos agentes públicos

no dia da tragédia. Ainda na madrugada, o Vice-Governador do Estado de São Paulo, no exercício das funções do Governador, tendo em vista a renúncia deste último, fez declarações desprovidas de embasamento sobre a situação do edifício que ruiu em chamas.

Disse o Governador interino que os moradores jogam lixo nos vãos dos elevadores e que o local era um verdadeiro barril de pólvora; claramente, quis reduzir os padrões de organização dos ocupantes do edifício para, na sequência, culpabilizá-los e, assim, isentar o estado de responsabilidade. Mais tarde, em entrevista ao SPTV, o Governador apontou o Judiciário e Ministério Público como responsáveis pela tragédia. Segundo ele, o fato de terem sido indeferidos pedidos que pleiteassem a desocupação do prédio, resulta na responsabilização desses órgãos.

No entanto, assim como o edifício, ruiu a argumentação do gestor. Nos dias seguintes restou comprovado que a vida social existente dentro do edifício era muito mais organizada que alguns órgãos da administração pública. Regras para limpeza, colocação do lixo e, inclusive, uma espécie de "taxa de condomínio" para a manutenção de um padrão mínimo de organização eram arcadas pelos moradores.

Embasado nisso e noutros argumentos, a conduta omissiva e ilícita estatal é de fácil acolhida. E para a configuração dessa conduta, os elementos já foram previamente colocados: a inviabilização do direito à moradia segura e a ausência de fiscalização. Essas são as duas premissas capazes de embasar a responsabilização e uma é interdependente e se relaciona intimamente com a outra.

Conforme as informações colhidas até o momento, em 2016 ocorreu a última vistoria realizada no edifício e, naquela ocasião, o corpo de bombeiros já identificou a ausência do aparato de segurança contra incêndios. Moradores de edifícios vizinhos também informaram aos órgãos da administração pública que o prédio apresentava uma inclinação crescente no sentido da rua, porém, quedou-se inerte o poder público.

A situação se agrava quando se tem em mente que o prédio era de propriedade da União e foi cedido para a Prefeitura. Desnecessário até que existam denúncias de particulares, posto que a própria administração pública devesse ter interesse em

manter a integridade do patrimônio por ela disposto. Assim, como houve uma omissão no dever de fiscalização, consequente, outra lacuna foi gerada.

Nesse caso, o poder público tolerou que uma gama de pessoas seguisse vivendo num edifício sem as condições apropriadas para a habitação, com denúncias de que havia uma inclinação no sentido da rua e com vistoria desfavorável do Corpo de Bombeiros. Além disso, o local também era de titularidade do estado, fato que em tese deveria facilitar o controle, acesso e vigilância.

Assim, existiu uma violação ao direito social à moradia e aos seus consectários, *in casu*, vida, intimidade, integridade física etc. Frise-se que aqui não se trata do direito à moradia em tese, com toda a programaticidade inerente a esse direito, mas sim, de modo concreto, posto que as circunstâncias recomendarem máxima prioridade na inserção dos moradores em programas de moradia social.

O estado se encastela na reserva do possível, mas ao cidadão nessas condições devem ser garantidas ao menos as acomodações simples do mínimo existencial. A falha estrutural do estado é tamanha que, mesmo depois da tragédia no edifício, os moradores seguiam em barracas na praça mais próxima e reluta em ocupar os abrigos públicos, isso tudo devido à inexistência de condições adequadas para a permanência.

Na sequência, observa-se que o dano está fartamente comprovado, afinal, o edifício sequer existe, alguns corpos não foram localizados e os moradores seguem desprotegidos do necessário amparo estatal. O nexos configura-se ao indagar se a ação estatal seria capaz de interromper a sequência de desastres. Tragicamente, a resposta para esse item também é de modo positivo.

Tivesse o Estado realizado a correta fiscalização, realizado diligências para verificar a procedências das denúncias dos moradores circunvizinhos e, por fim, atuado ativamente na colocação das pessoas residentes no edifício em local, a tragédia humana teria sido evitada. O implemento do dever de fiscalização e a garantia do direito social à habitação, ambos inerentes às funções do estado, pouparia vidas e implementaria direitos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A tragédia do incêndio do Edifício Wilton Paes de Almeida já era anunciada. Apenas uma questão de tempo para que todo o descaso e a omissão do poder público, em suas diversas esferas, causassem tantos prejuízos irreparáveis. O Estado apresentou-se omissor no seu dever específico de fornecer moradias dignas para pessoas em situações de alta vulnerabilidade social.

Além disso, a ausência do dever de fiscalização, a negligência com as denúncias feitas pelos moradores de prédios vizinhos e a falta de cuidado e atenção com o próprio patrimônio estatal são elementos capazes de endossar ainda mais essa responsabilidade. Assim, tomando por base a teoria da responsabilidade objetiva, sabe-se que o estado deve ser responsabilizado, posto que, como demonstrado no tópico anterior, ocorreu o implemento dos elementos conduta, dano e nexo de causalidade.

Também, visto a concorrência de culpa, a responsabilização deve ocorrer em desfavor de todos os entes envolvidos na tragédia. Por fim, importante relembrar que o estado não pode padecer do mal de sempre chegar atrasado, apenas para acudir de modo paupérrimo os que sofrem com desastres. Deve ele ser capaz de se antecipar, de evitar a ocorrência de situações de perigo a vida, integridade física e outros primados constitucionais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BERGAMIN JUNIOR, Giba. Moradores de ocupação pagavam R\$ 400 de aluguel em prédio que desabou em SP. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/moradores-de-ocupacao-pagavam-r-400-de-aluguel-em-predio-que-desabou-em-sp.ghtml>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014



CASSANO, Laura. 'Procurar uma encrenca cada vez maior', diz governador sobre morar em ocupações em São Paulo. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/tragedia-prevista-diz-governador-sobre-incendio-no-centro-de-sp.ghtml>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

EXAME. União diz que prédio que desabou estava cedido à Prefeitura de SP. Publicado em: 02 mai. 2018. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/uniao-diz-que-predio-que-desabou-estava-cedido-a-prefeitura-de-sp/>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 10ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

NIEDERAUER, Ana Paula. O que se sabe sobre incêndio que derrubou prédio no centro de SP. O Estado de S. Paulo. Publicado em: 02 mai. 2018. Disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,o-que-se-sabe-sobre-incendio-que-derrubou-predio-no-centro-de-sp,70002291550>>. Acesso em: 22 jun. 2018

REVISTA VEJA. Prédio que pegou fogo e desabou em SP já abrigou Nobel da Paz e mafioso. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/predio-que-pegou-fogo-e-ruiu-em-sp-ja-abrigou-nobel-da-paz-e-mafioso/>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

TAVARES, Bruno. Prédio que desabou não tinha condições mínimas de segurança contra incêndio, aponta relatório da Prefeitura de SP. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/predio-que-desabou-nao-tinha-condicoes-minimas-de-seguranca-contraincendio-aponta-relatorio-da-prefeitura-de-sp.ghtml>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. Rio de Janeiro: Malheiros Editores, 2009.