

DECLARAÇÃO DE VOTO

(Voto Divergente do Relatório oficial, com a devida justificativa)

O trágico episódio do incêndio ocorrido em pousada contratada pelo Município, para abrigar pessoas em situação de rua, além de comover a sociedade, impõe necessária análise sob o prisma jurídico-administrativo, especialmente quanto à responsabilização penal das autoridades públicas envolvidas.

A Prefeitura, como Poder Executivo local, é o principal garantidor da execução de políticas públicas, incluindo aquelas destinadas à proteção de populações vulneráveis, como é o caso das pessoas em situação de rua. Conforme preceitua o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, compete ao Município "legislar sobre assuntos de interesse local" e, por consequência, zelar pela integridade das pessoas sob sua assistência direta.

Ao firmar contrato com a pousada para prestação de serviço de acolhimento institucional, o Município assumiu a obrigação de fiscalizar e garantir que o serviço fosse prestado em condições dignas e seguras.

Por negligência ou omissão da administração pública — que deixou de cumprir seu dever de fiscalização contínua, sobretudo em relação à estrutura física, instalações elétricas, condições de segurança contra incêndio e lotação da pousada — criou-se um risco concreto e previsível, que culminou no sinistro.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconhece a responsabilidade objetiva do Estado por omissão específica, quando este deixa de agir diante de um dever legal de proteção, o que é ainda mais grave quando se trata de contratos com terceiros para atendimento de grupos vulneráveis. É o caso da Teoria do Risco Administrativo, que ampara a responsabilização do Estado e de seus gestores.

Ademais, o prefeito e os demais públicos do município, não podem se eximir do dever de comando, controle e supervisão das secretarias envolvidas (Assistência Social, Fiscalização, Defesa Civil, etc). Se a fiscalização falhou, a responsabilidade recai também sobre quem deveria assegurar o bom funcionamento dessas estruturas municipais, que são o "garante" para essas pessoas fragilizadas.

Portanto, a omissão administrativa permitiu que a situação de risco se perpetuasse, configurando culpa *in vigilando* e culpa *in omittendo* da gestão municipal, o que autoriza a responsabilização do ente público e, em apuração específica, a responsabilização pessoal do Prefeito e outros agentes com conhecimento obrigatório da situação.

A referida pousada operava com estruturas precárias, sistema elétrico deficiente, ausência de alvará atualizado de funcionamento e sem o devido laudo de segurança contra incêndios emitido pelo Corpo de Bombeiros. Apesar dessas deficiências, era reiteradamente utilizada pelo Município como espaço de acolhimento por meio de contrato ou convênio, com verbas públicas destinadas à manutenção de seus serviços.

A Constituição Federal, em seu artigo 23, inciso II, atribui à União, Estados e Municípios o dever de “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência” — o que se estende, por interpretação analógica sistêmica e principiológica, às pessoas em situação de rua.

Neste cenário, a omissão do poder público municipal quanto à fiscalização efetiva das condições da Pousada da Garoa, associada à continuidade da destinação de recursos públicos à entidade, configura culpa administrativa grave. O Município tinha o dever de:

- i) fiscalizar regularmente a instituição conveniada;
- ii) exigir documentação obrigatória de funcionamento;
- iii) verificar condições de salubridade e segurança;
- iv) intervir diante de qualquer irregularidade, o que não ocorreu.

As Pousadas Garoa, à época, operavam em condições sabidamente precárias: ausência de sistema de prevenção contra incêndios, instalações elétricas inseguras, superlotação crônica e falta de alvará atualizado e de PPCI (Plano de Prevenção Contra Incêndio) aprovado. Esses fatores eram de amplo conhecimento das autoridades locais e de servidores da administração pública, inclusive por meio de relatórios, denúncias e inspeções arquivadas sem providência efetiva.

O depoimento da testemunha Bruno Morais Martins, constante de fls. 197/207, que era o porteiro no dia da tragédia, confirma um fato absurdo e quase inacreditável: “a de que havia apenas um extintor de incêndio para o prédio onde ele estava (ele era o único porteiro para os três prédios da avenida Farrapos), e mesmo este, não funcionava ... o depoente relata que o utilizou como aríete para arrombar portas de madeira e salvar pessoas.

A jurisprudência e doutrina pátrias são pacíficas ao reconhecer a relevância penal da omissão do garantidor, sobretudo quando a inação diante de risco conhecido e evitável resulta em morte. É o caso do dolo eventual, modalidade em que o agente, mesmo ciente do risco de morte, assume o resultado como possível e consente com sua ocorrência, preferindo não agir para evitar.

1. Homicídio doloso – Dolo eventual

Foram onze mortos e quinze feridos na tragédia criminosa das Pousadas Garoa. E foi criminosa, exatamente pelas palavras e conceitos retro referidos !

A responsabilização penal, que nosso voto propõe, aponta para as seguintes pessoas físicas:

a) Prefeito Municipal, Sr. **Sebastião Melo** –

O Prefeito, em qualquer Município, é sempre a maior autoridade, o que lhe confere bastante poder e muita responsabilidade.

No contexto acima referido, há necessidade de verificação daquilo que o direito penal prevê (doutrina, jurisprudência e legislação positivada) para a caracterização de delitos para autoridades dessa natureza.

A Prefeitura, como ente jurídico – e isso já foi referido – possuía a função de “garante”, vale dizer, garantidora dos direitos básicos de todos aqueles que, por sua condição de vulnerabilidade, dela precisavam e nela acreditavam. Quem a representa, mais que todos, obviamente é o Prefeito.

No caso concreto, o primeiro ponto é o enquadramento do Sr. Sebastião Melo nas letras a, b e c, do parágrafo segundo, do artigo 13, do Código Penal pátrio, posto que ele teve o que o Direito denomina de **omissão penalmente relevante**.

Veja-se, a respeito, o que dispõe a legislação invocada:

“Artigo 13 ...

parágrafo primeiro ...

parágrafo segundo – A omissão é penalmente relevante quando o omitente devia e podia agir para evitar o resultado. O dever de agir incumbe a quem:

a) tenha por lei obrigação de cuidado, proteção ou vigilância;

b) de outra forma, assumiu a responsabilidade de impedir o resultado;

c) com seu comportamento anterior, criou o risco da ocorrência do resultado.”

O Prefeito enquadra-se simultaneamente nos três incisos (letras) acima:

1. como chefe do Executivo Municipal, possuía dever legal de proteção e vigilância sobre os serviços prestados pela administração pública ou por terceiros contratados com verba pública (alínea “a”);
2. a assinatura de contratos com a Pousada da Garoa, com repasses contínuos de recursos e ausência de fiscalização, configura assunção do risco e responsabilidade direta pela integridade dos acolhidos (alínea “b”);
3. a manutenção do vínculo institucional mesmo diante de alertas sobre irregularidades estruturais da pousada, caracteriza comportamento omissivo anterior gerador do risco fatal (alínea “c”).

A legislação invocada é a própria positivação da teoria da omissão penalmente relevante. É possível que isso sirva também para outros agentes públicos, do mesmo caso? É claro que sim, mas isso não elimina a tipificação da conduta do Prefeito.

O que a teoria e a lei exigem é que o agente delituoso tenha o poder e o dever de agir para evitar o resultado trágico. O Senhor Sebastião Melo tinha o poder de agir? Evidentemente que sim. Tinha, também o dever de fazê-lo? Sem sombra de dúvidas que sim.

Por outro lado, não se argumente como eventual “desconhecimento” do Prefeito. Os documentos de número 2 e 3, anexos, respectivamente a fala do Secretário Municipal Léo Voigt, definindo a gestão como “Governo Melo “, e, posteriormente, o depoimento da testemunha (indiciada pela Polícia Civil e denunciada pelo Ministério Público) Cristiano Roratto, ex-Presidente da FASC, demonstram que:

- a) o que o Secretário de Desenvolvimento Social afirma é o conceito de que a política social é a do “Governo Melo” (documento n.º 2);
- b) o ex-Presidente da FASC demonstra, no seu depoimento, que o Prefeito tinha conhecimento e diálogo, com essa mesma pessoa, sobre o contrato das Pousadas Garoa (documento n.º 3).

Assim, quem tinha o maior poder de agir, e, também, o dever de fazê-lo, era o próprio Prefeito Municipal.

Essa conduta omissiva concretizou o risco e foi fator direto para o desfecho absurdamente trágico do evento.

De outra banda, também reflete no Prefeito Municipal a conhecida **Teoria do Domínio do Fato**. Ela foi desenvolvida por Claus Roxin e tem boa aplicação em nosso Direito Penal, pois o Prefeito, como gestor máximo da máquina administrativa, detinha o controle funcional dos atos de governo, inclusive o poder de intervir, suspender contratos, exigir laudos, instaurar sindicâncias e evitar tragédias. A inércia deliberada diante do perigo evidente, somada à preservação da relação contratual com a empresa Pousadas Garoa, caracteriza o dolo eventual.

À luz do direito penal, a conduta do Prefeito Municipal deve ser enquadrada como homicídio doloso na modalidade de dolo eventual, nos termos do art. 121, *caput*, do Código Penal, combinado com o § 2º do art. 13, que trata da posição de garantidor.

Não houve fatalidade, houve omissão criminosa. Não houve ignorância, houve tolerância institucional ao risco.

Desta forma, sustenta-se que o Prefeito Municipal deve ser criminalmente responsabilizado por **homicídio doloso**, na forma do **dolo eventual**, pelas mortes

decorrentes do incêndio nos prédios da Avenida Farrapos, de números 295/305/309, das Pousadas Garoa.

b) Ex-Secretário Municipal de Desenvolvimento Social, Sr. Léo Voigt –

A situação do Sr. Léo Voigt pode ser muito bem definida pela transcrição de sua resposta a uma pergunta feita na ocasião de seu depoimento nesta CPI:

(final da pergunta): ... qual era o seu envolvimento com a política de pessoas em situação de rua? Qual era o projeto de sua gestão para atender esse tipo de pessoa na cidade? Quais eram os serviços ofertados pela Prefeitura para essas pessoas?

(início da resposta): ... *a minha responsabilidade era liderar politicamente a orientação da política e a interrelação das diferentes políticas do Município ... tecer relações consistentes com a sociedade ... liderar um processo de mobilização da cidade em favor da população em situação de rua ... A minha tarefa era ... e também de convocar a sociedade porto-alegrense a construir as mudanças se mobilizando no cuidado à população de rua ...* (documento n.º 4), anexo.

Não há dúvida alguma de que o então Secretário de Desenvolvimento Social, Sr. Léo Voigt, tinha altíssima responsabilidade na definição das políticas sociais de Porto Alegre, onde se insere a contratação das Pousadas Garoa.

Na época da tragédia criminosa, veículos de comunicação noticiavam que as Pousadas Garoa eram avisadas antes de alguma fiscalização ser feita. Sobre tal tema, o Secretário foi perguntado especificamente:

(final da pergunta): ... O Senhor conhecia esse fato de que havia aviso prévio?

(resposta parcial): ... *Então, é o seguinte, há casos em que precisava avisar porque a Pousada tinha a porta fechada para quem chegava e precisava dizer: "Olha, haverá fiscalização hoje à tarde, "Haverá fiscalização amanhã". Mas isto não é uma prática permanente, ..., de acordo com o documento n.º 5.*

Mais uma pergunta e resposta:

(Pergunta): Na sua condição de Secretário quantas vezes, e se esteve, na Pousada Garoa?

(Resposta): *Olha, eu nunca estive na Pousada Garoa até o incidente, porque eu nunca recebi nenhum tipo de comissão, reclamação, SEI, e-mail ou whatsapp dizendo que isso precisaria ser fiscalizado.*

Logo após a tragédia criminosa, o então Secretário Léo Voigt compareceu na Câmara Municipal – juntamente com outros integrantes do Governo – mas falou praticamente por todos:

... Quero concluir dizendo o seguinte: a nossa responsabilidade é relevante, porque nós, quando chegamos no Governo ... quando nós chegamos no Governo, sob a minha liderança, nós mantivemos todos os serviços, e todos os contratos existentes na assistência social de Porto Alegre ... (documento n.º 6), anexo.

Esse é um dos raros casos em que a pessoa apontada como autora de delitos os confessa diretamente. É incrível como o ex-secretário de Desenvolvimento Social assume que se sentia o grande responsável pela política social de Porto Alegre, bem como manteve a linha adotada pelo Governo anterior, e, bem pior que isso, confirma que as “fiscalizações” eram avisadas previamente às Pousadas Garoa.

Aqui, como se fosse uma economia processual, não se transcreve tudo o que foi dito a respeito do Senhor Prefeito Municipal. Entretanto requer-se que sejam aplicados ao Sr. Léo Voigt, os mesmos princípios e consequências da **Teoria do Fato Penalmente Relevante** e da **Teoria do Domínio do Fato**.

Isso significa que são aplicáveis ao ex-secretário os mesmos artigos do Código Penal antes invocados para o Prefeito Municipal, o que quer dizer que também o Sr. Léo Voigt – em nossa interpretação dos fatos e dos comportamentos – cometeu **homicídio doloso**, na modalidade do **dolo eventual**!

c) Ex-Presidente da FASC, Sr. Cristiano Atelier Roratto –

Difícilmente haverá alguém mais diretamente envolvido, com esse contrato com as Pousadas Garoa, do que o Sr. Cristiano Atelier Roratto. Ele era o Presidente da Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC na época da tragédia criminosa, o que significa enorme responsabilidade na contratação e fiscalização dos serviços.

Entretanto, conforme se verifica do documento de n.º 7, anexo, esse Senhor confessou que JAMAIS visitou as dependências das Pousadas Garoa, o que é algo quase inacreditável!!! Veja-se como ele respondeu – na condição de testemunha – perguntas da CPI:

(Pergunta): O Senhor, então, não fazia visitas regulares. Aliás, não fazia nenhuma pelo que eu entendi. Às Pousadas Garoa o Senhor não fez visitas, fiscalizações?

(Resposta): Não, o Presidente não visitava nenhuma ...

(Pergunta): O Senhor pessoalmente não?

(Resposta): *Não, nunca visitei, Presidente.*

Há várias perguntas e respostas que poderiam ser transcritas, mas, aqui, mais uma é suficiente para ilustrar o cenário absurdo em que eram jogadas as pessoas em situação de rua:

(Pergunta): ... pouca quantidade de extintores na Pousada e nos seus anexos. Isso era de seu conhecimento?

(Resposta): *Eu não conhecia nada referente aos extintores, ... não é da competência fazer a verificação de PPCI, isso é competência do Corpo de Bombeiros.*

Quando o Presidente da FASC chega ao ponto de jamais visitar uma empresa contratada para abrigar pessoas vulneráveis e de dizer que não conhecia nada sobre os extintores de incêndio - que sequer existiam com carga em dia - pouco existe a acrescentar...

Na verdade, esse Senhor já foi indiciado pela Polícia Civil (incêndio culposos) e denunciado pelo Ministério Público Estadual (por homicídio doloso) o que mostra que análises anteriores de seu comportamento foram duramente reprovadas.

Dessa forma novamente por uma espécie de economia processual, não se repete tudo o que foi dito sobre a **Teoria da Omissão Penalmente Relevante** e da **Teoria do Domínio do Fato**, ambas aplicáveis ao Senhor Cristiano Atelier Roratto.

Por isso, aplicados os artigos de lei invocados quando da análise da condição do Sr. Prefeito, o ex-Presidente da FASC deve ser apontado como autor de **homicídio doloso**, na modalidade do **dolo eventual**!

d) Proprietário das Pousadas Garoa, Sr. André Luís Kologeski da Silva –

Esse Senhor negou-se a prestar depoimento na CPI das Pousadas Garoa. Entretanto, ouvido na Polícia Civil, apenas confirmou parte do que já se sabia sobre as Pousadas Garoa.

Por outro lado, as testemunhas ouvidas na CPI confirmaram amplamente que as tais pousadas não tinham a menor condição de abrigar pessoas, seja do ponto de vista higiênico, sanitário ou de segurança. Neste último item, que é o que mais interessa à CPI esse Senhor cometeu o absurdo de locar três prédios contíguos, fechar duas portas e deixar apenas uma para entrada e saída das pessoas ...

Quando da ocorrência do incêndio, o que aconteceu é que as pessoas acordadas se aglomeravam para tentar sair pela única porta existente, num cenário dramático de luta pela vida, de luta pela sobrevivência. As que não acordaram, morreram sufocadas !

Onze pessoas morreram e quinze ficaram feridas, algumas de forma indelével, com sequelas permanentes. As pousadas não tinham extintores de incêndio com validade, não tinham PPCI, não tinham alvará correto de funcionamento, não eram fiscalizadas e representavam o que há de mais abjeto no comportamento daqueles que, podendo e devendo ajudar pessoas, recusam-se a tanto.

Na Polícia Civil, o Sr. André Luís Kologeski da Silva foi indiciado por incêndio culposo, enquanto que no Ministério Público Estadual foi denunciado por homicídio doloso, na forma do dolo eventual.

Aplica-se aqui a **Teoria da Omissão Penalmente Relevante**, com as consequências e enquadramentos legais já referidos, posto que nosso voto é no sentido de que o Sr. André Luís Kologeski da Silva cometeu **homicídio doloso**, na modalidade do **dolo eventual**.

2. Incêndio Culposo e agravante individual

e) Fiscal de Serviços, Sra. Patrícia Mônaco Schüller e f) Fiscal de Contratos, Maristela Ribeiro de Medeiros –

Essas duas Senhoras eram fiscais da FASC, sendo que Patrícia Mônaco Schüller era fiscal de serviço e Maristela Ribeiro de Medeiros era fiscal de contrato.

Pelos depoimentos colhidos de ambas, bem como de outras testemunhas, o que se depreende é que a Senhora Patrícia Mônaco Schüller realizava algumas fiscalizações que, geralmente, não tinham qualquer consequência positiva na segurança dos usuários das Pousadas Garoa. Segundo ela própria, havia outros servidores que lhe eram hierarquicamente superiores, como é o caso da fiscal de contratos, Maristela Ribeiro de Medeiros.

O maior problema – e, conseqüentemente, a maior omissão – que o Poder Público cometeu, no caso das Pousadas Garoa, foi a falta de fiscalização adequada, ou a ausência total de fiscalização. Pela natureza de suas funções, Patrícia Mônaco Schüller e Maristela Ribeiro de Medeiros tinham o dever funcional de serem a ponta nas fiscalizações, vale dizer, o elo final de contato entre o Poder Público e os usuários das Pousadas Garoa.

Entretanto, como amplamente demonstrado e comprovado, as funções de ambas não eram adequadamente exercidas, não eram aceitáveis em seu resultado, o que facilmente se verifica quando as Pousadas funcionavam sem PPCI, sem extintores de incêndio com carga em dia, sem saídas de emergência e sem um plano de fuga para os usuários no caso de algum sinistro.

O nível de responsabilidade das mesmas, entretanto, não é o mesmo do que o das pessoas antes indicadas, o que significa que não serão apontadas como autoras de

homicídio de qualquer espécie. Porém face à tragédia evitável, bem como por conta do comportamento de ambas, nosso voto é no sentido de que cometeram o crime de causar incêndio, previsto no artigo 250, do Código Penal.

Outrossim, a atuação de ambas não é a mesma, o que significa que a penalidade que nosso voto aponta para a Sra. Patrícia Mônaco Schüller é mais grave, posto que tinha muito mais contatos com as pessoas das pousadas. Por isso, para ela, vale a agravante do artigo 258 do já referido Código Penal do Brasil.

Por tais motivos, repete-se que a servidora Maristela teve um comportamento tipificado no artigo 250, do Código Penal, enquanto que a outra servidora, de nome Patrícia, merece o mesmo enquadramento com a agravante do artigo 258, do mesmo Diploma Legal.

3. Recomendações

Houve mortos, houve feridos, inclusive com sequelas irreversíveis. Em nossa opinião, as famílias de todas as vítimas necessitam e têm direito a um acompanhamento solidário – e materialmente eficaz – da Prefeitura.

Por outro lado, é fundamental que nenhum destes fatos criminosos se repita e que haja o tratamento digno das autoridades públicas – de todas as esferas – para com as pessoas em situação de rua. É a sua obrigação e nós estaremos vigilantes.

Esse é, portanto, o nosso voto divergente do Relatório apresentado, com sua declaração de motivos!

Porto Alegre, 26 de junho de 2025.

VER. PEDRO RUAS

Presidente da CPI

VER. GIOVANI CULAU E COLETIVO

VER. ERICK DÊNIL

VER. ALEXANDRE BUBLITZ