

PARQUES RECREATIVOS: RESPONSABILIDADE MUNICIPAL DE GARANTIR O LAZER SEGURO

Rosa Maria Pinheiro de Oliveira*

1 INTRODUÇÃO

Trata-se de aprofundamento de estudo desenvolvido pelo Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa do Meio Ambiente, visando a identificar os marcos normativos aplicáveis para garantir a segurança dos parques de diversão, a partir de consulta formulada pela 21ª Promotora de Justiça da Comarca de Natal, para atender à decisão proferida pela 6ª Vara do Trabalho de Natal/RN, em Processo que apurou sinistro ocorrido no parque infantil existente na Área de Uso Público do Parque Estadual da Dunas.

O lazer constitui um dos direitos sociais assegurados pela Constituição Federal, em seu Art. 6º. Os parques recreativos são equipamentos que comumente integram a infraestrutura destinada ao provimento do lazer, cuja disposição e adequabilidade dos espaços e equipamentos, para o uso permanente ou temporário, concorrem para o cumprimento das necessidades recreativas, com efeito na qualidade de vida da população.

Constituindo um equipamento voltado a proporcionar as condições de desenvolvimento de atividades, na maioria das vezes, de caráter coletivo, os parques recreativos, como os demais equipamentos passíveis de construção ou instalação em espaços públicos ou privados, exigem, como se pretende demonstrar, o cumprimento de vários requisitos, cuja verificação se processa por meio dos procedimentos inerentes ao licenciamento ou autorização, pelos órgãos municipais competentes para o desempenho dessas funções administrativas.

Tratando-se de equipamentos cujas condições de funcionamento podem afetar a vida, a saúde e a segurança da população, identifica-se a existência de uma série de parâmetros exigíveis para conferir padrões mínimos de qualidade e condições de segurança, sejam esses

* Assistente Ministerial do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, lotada no Centro de Apoio às Promotorias do Meio Ambiente - CAOPMA, mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Email: rosampinheiro@supercabo.com.br

ofertados pelo serviço público ou privado, sejam esses equipamentos permanentes, temporários ou itinerantes.

Como todas as demais atividades urbanas, a construção ou instalação de parques recreativos deve cumprir os requisitos relacionados à ordem urbanística, no tocante à adequabilidade dos espaços nos quais esses se localizam, e também os critérios técnicos voltados à proteção da vida, da saúde e da segurança dos usuários, abrangendo matérias contidas em normas técnicas e em normas que regulam o exercício de profissões regulamentadas.

A importância de compreender os parques de diversão como equipamentos que merecem esse tipo de cuidado, quando se procede à autorização para sua construção ou instalação, decorre do fato de serem constituídos por um conjunto de equipamentos mecânicos ou eletromecânicos, rotativos, pendulares ou estacionários, cujas falhas no projeto, na montagem, na manutenção e mesmo nos arranjos relativos à ou localização e adequações complementares podem potencializar riscos à vida, à saúde e à segurança dos usuários.

Nos Estados Unidos, onde há mais respeito aos critérios de segurança e existem controles estatísticos sobre a ocorrência de acidentes, efetuados pelos serviços de emergência, anualmente, segundo Harada (2003), são contabilizados cerca de 200.000 acidentes ocorridos em parques infantis instalados em escolas, sendo 35% desses acidentes caracterizados como graves, dos quais 3% requerem hospitalização, devido à ocorrência de fraturas, lacerações, contusões, deslocamentos, amputações, esmagamentos e lesões internas, computando-se uma média de 20 mortes de crianças vitimadas, tendo como principal causa os traumas que resultam em lesões cerebrais.

Embora existam, no Brasil, Normas Técnicas (NBR 14350/1999 e NBR 15926/2011), editadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas, definindo critérios de segurança para brinquedos, *playground* e para brinquedos eletro-eletrônicos e parques de diversões, não se identifica a existência de estudos sistemáticos, quantitativos e qualitativos, envolvendo a ocorrência de acidentes nesses tipos de instalações, identificando-se, igualmente, que não existe, por parte dos municípios, um empenho em adotar o licenciamento urbanístico como prática rotineira destinada a oferecer o adequado suporte às autorização que permitem a instalação de parques de diversão, particularmente quando se tratam dos equipamentos itinerantes.

2 NORMAS APLICÁVEIS AOS PARQUES DE DIVERSÃO

Preliminarmente, cabe destacar que a Constituição Federal confere, ao município, a competência para promover o adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, Art. 30, inciso VIII, fixando sua responsabilidade para estabelecer a política de desenvolvimento urbano com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, Art. 182, e para garantir, a todos, em conjunto com a coletividade, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, Art. 225.

No exercício dessa competência e responsabilidade, cabe, ao município, a adoção de mecanismos de controle e fiscalização, dentre os quais se destaca o instrumento de licenciamento relativo ao uso e ocupação do solo, regido pelas determinações municipais explicitadas nas Leis que estabelecem seu Código de Meio Ambiente, seu Plano Diretor e seu Código de Obras e Posturas, dentre outras.

As normas municipais, de acordo com as especificidades locais, oferecem toda a base legal que confere a condição institucional do município para proceder ao licenciamento ou à autorização para instalação e funcionamento de parques recreativos. Todavia, além dos aspectos inerentes ao ordenamento ambiental e urbanístico, constitui função do licenciamento observar o cumprimento dos requisitos técnicos estabelecidos para a verificação das condições de segurança desses equipamentos e exigir a comprovação referente à atribuição legal dos agentes responsáveis pelos serviços técnicos relativos à elaboração dos projetos, fabricação, construção, montagem e instalações dos equipamentos que integram os referidos parques.

Os parâmetros técnicos exigíveis no licenciamento, ou autorização, constituem matérias que integram as normas técnicas - NBRs 14350/99 – 1 e 2, e 15.926/11, editadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, instituição que detém notório reconhecimento da sociedade e dos poderes constituídos para atuar com a finalidade de editar critérios, parâmetros e métodos garantidores de qualidade na elaboração, fabricação e manutenção dos mais variados produtos e processos.

Por sua vez, as exigências relativas à comprovação de atribuição técnica dos profissionais responsáveis por sua fabricação, montagem, construção ou instalação decorrem da Lei Federal nº 5.194/66 que regula o exercício da engenharia, da arquitetura e da

agronomia, estabelecendo a obrigatoriedade do registro da correspondente Anotação de Responsabilidade Técnica, para o desempenho de atividade técnica, uma vez que falhas que comprometam a qualidade dos serviços e dos produtos desenvolvidos por essas categorias profissionais podem por em risco a vida, a saúde e a segurança dos usuários.

Para o cumprimento dessas prescrições normativas, o licenciamento efetuado pelo município deve exigir a apresentação dos projetos e de outros documentos técnicos, submetendo-os à análise, por agentes que integram o corpo técnico dos órgãos competentes. Nessas análises devem ser verificados os aspectos físicos e espaciais envolvidos nessas instalações e, também, o conteúdo dos relatórios, especificações e memórias que fazem menção às informações inerentes aos ensaios, análises laboratoriais, cálculos e outros dados, cabendo a exigência das correspondentes Anotações de Responsabilidade Técnica dos profissionais responsáveis pelos projetos, estudos, perícia, pesquisa, ensaio, execução ou fabricação, atendendo ao que dispõe os artigos 7º, 13, 14 e 15 da Lei nº 5.194/66 e às disposições dos artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 6.496/77.

Art. 7º As atividades e atribuições profissionais do engenheiro, do arquiteto e do engenheiro-agrônomo consistem em:

- a) desempenho de cargos, funções e comissões em entidades estatais, paraestatais, autárquicas, de economia mista e privada;
- b) planejamento ou projeto, em geral, de regiões, zonas, cidades, obras, estruturas, transportes, explorações de recursos naturais e desenvolvimento da produção industrial e agropecuária;
- c) estudos, projetos, análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres e divulgação técnica;
- d) ensino, pesquisas, experimentação e ensaios;
- e) fiscalização de obras e serviços técnicos;
- f) direção de obras e serviços técnicos;
- g) execução de obras e serviços técnicos;
- h) produção técnica especializada, industrial ou agro-pecuária.

Parágrafo único. Os engenheiros, arquitetos e engenheiros-agrônomos poderão exercer qualquer outra atividade que, por sua natureza, se inclua no âmbito de suas profissões.

Art. 13. Os estudos, plantas, projetos, laudos e qualquer outro trabalho de engenharia, de arquitetura e de agronomia, quer público, quer particular, somente poderão ser submetidos ao julgamento das autoridades competentes e só terão valor jurídico quando seus autores forem profissionais habilitados de acordo com esta lei.

Art. 14. Nos trabalhos gráficos, especificações, orçamentos, pareceres, laudos e atos judiciais ou administrativos, é obrigatória além da assinatura, precedida do nome da empresa, sociedade, instituição ou firma a que interessarem, a menção explícita do título do profissional que os subscrever e do número da carteira referida no Ed. extra 56.

Art. 15. São nulos de pleno direito os contratos referentes a qualquer ramo da engenharia, arquitetura ou da agronomia, inclusive a elaboração de projeto, direção ou execução de obras, quando firmados por entidade pública ou particular com pessoa física ou jurídica não legalmente habilitada a praticar a atividade nos termos desta lei. (Lei n. 5.194/66)

Art 1º - Todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia fica sujeito à "Anotação de Responsabilidade Técnica" (ART).

Art 2º - A ART define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia, arquitetura e agronomia.

§ 1º - A ART será efetuada pelo profissional ou pela empresa no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), de acordo com Resolução própria do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA).

§ 2º - O CONFEA fixará os critérios e os valores das taxas da ART ad referendum do Ministro do Trabalho.

Art 3º - A falta da ART sujeitará o profissional ou a empresa à multa prevista na alínea " a " do art. 73 da Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e demais cominações legais. (Lei n. 6.496/77)

De uma forma geral, as atividades desenvolvidas nos parques recreativos ocorrem a partir da interface dos usuários com os brinquedos que os integram e, nessa interação, existe a possibilidade de ocorrer acidentes com diferentes efeitos na vida e na saúde dos acidentados. Observando tal interatividade, as normas de segurança desses equipamentos incluem instruções relativas à qualidade dos materiais, abrangendo aspectos que envolvem textura e toxicidade, estabilidade estrutural, funcionamento mecânico, isolamento elétrico, acabamento e arremate das bordas e entranças, observação de zonas de segurança, isolamento ou contenção de fluxos de acesso e passagem, dentre outros.

Observa-se que a garantia de efetivação dos procedimentos relacionados à análise antropométrica, biomecânica e relativa à estabilidade estrutural, por exemplo, são de difícil comprovação no processo de licenciamento. Desse modo, no sentido de garantir que esses parques não apresentem níveis de perigo potencial, o órgão licenciador dever exigir que conste, nos relatórios e especificações técnicas fornecidos pelos profissionais que respondem pelos projetos e/ou instalações, a descrição dos brinquedos, fazendo menções detalhadas sobre todos os requisitos exigíveis ao tipo de equipamento que se pretende instalar. Nesse sentido, a apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, devidamente registrada no competente Conselho Profissional, remete, ao profissional, as responsabilidades civil e criminal pela ocorrência de eventos que possam acarretar danos aos usuários e prejuízos

aos proprietários, em função do descumprimento dos critérios e procedimentos técnicos que asseguram os padrões de segurança, ou mesmo de imprudência e imperícia.

Ao exigir, no licenciamento ou autorização, a apresentação de peças técnicas e documentos voltados a garantir o cumprimento dessas normas, o órgão licenciador objetiva obter garantias de que os aspectos inerentes às condições antropométrica, biomecânica, de estabilidade estrutural e demais orientações estão sendo observados. Tal exigência é necessária para garantir que esses equipamentos sejam condizentes com os tipos de contatos decorrentes do uso, assegurando que não contenham substâncias tóxicas capazes de prejudicar a saúde e não favorecem à ocorrência de raladuras, arranhões, dentre outros tipos de lesões, comumente decorrentes de especificações inadequadas no projeto, fabricação ou construção dos equipamentos constituintes do parques de diversão.

Por sua vez, a construção ou montagem desses equipamentos deve ser executada de acordo com os projetos e especificações oferecidas pelo projetista ou fabricante, quando se trata de produto industrializado e, depois de concluída a montagem do equipamento e antes de ser colocado em funcionamento, deve ser realizada uma inspeção e verificação das perfeitas condições das instalações elétricas e mecânicas, garantindo-se que os equipamentos apresentam condições seguras para que seja posto em uso, ou seja, além da licença para construir ou instalar, tais equipamentos devem ser alvo de licença de funcionamento, ou habite-se.

Visando a diminuir a incidência de acidentes, a Associação das Empresas de Parques de Diversão do Brasil recomenda que essas instalações disponibilizem informações sobre altura e peso máximo suportado pelos equipamentos, posição e comportamento ideal dos usuários, proibição de entrada de pessoas sob influência de álcool ou droga.

Com relação à manutenção dos equipamentos, a referida associação recomenda a inspeção diária, por pessoa qualificada, procedendo-se às anotações em livro específico de registro, prevendo, ainda, regras aplicáveis aos funcionários, incluindo a orientação para o fornecimento de treinamento sobre os trabalhos de operação e sobre os procedimentos seguros para orientar os usuários; checagem a montagem dos equipamentos e funcionamento dos sistemas de travamento para evitar a ativações dos equipamentos sem o devido acompanhamento, recomendando, também, a realização sistemática de testes para simular situações de emergência.

No caso dos parques permanentes, identifica-se a necessidade de realização de monitoramento sistemático nos equipamentos, prevendo a imprescindibilidade de fornecimento, pelo projetista ou fabricante, de listagem dos componentes a serem rotineiramente vistoriados e dos componentes a serem rotineiramente substituídos, visando a assegurar a permanência dos padrões de segurança que garantem seu uso seguro, adotando-se o registro das inspeções em livros específicos para essa finalidade.

A licença de funcionamento dos parques permanentes deve ser periodicamente renovada, requerendo-se a realização de inspeções pormenorizadas, por profissionais habilitados, cujos resultados devem ser objeto de Anotação de Responsabilidade Técnica, devidamente registrada no Conselho Profissional.

De uma forma geral, a legislação que estabelece as competências dos órgãos estaduais encarregados da segurança pública, confere aos Corpos de Bombeiros atribuição para emitir parecer prévio relativo ao atendimento dos critérios de segurança contra incêndio e pânico, antes da apresentação, ao órgão municipal competente, dos requerimentos de licenciamento do projeto e da licença de funcionamento ou habite-se.

Desse modo, além do licenciamento de competência do município, na maioria dos Estados brasileiros, existe a obrigatoriedade de pronunciamento do Corpo de Bombeiros, para atestar o cumprimento dos requisitos de segurança contra incêndio e pânico, antes do início do funcionamento dos parques de diversão.

No Rio Grande do Norte, por exemplo, a Lei Complementar nº 230, de 22 de março de 2002, em seu art. 2º, inciso II, V e IX, estabelece, dentre as funções institucionais do Corpo de Bombeiros Militar, realizar os serviços de prevenção e combate aos incêndios, fiscalizar as atividades de segurança contra incêndio e pânico e notificar, isolar e interditar, no âmbito de sua competência, as obras, habitações, serviços, locais de uso público e privado que não ofereçam condições de segurança, devendo aplicar, aos responsáveis infratores, as penalidades previstas em lei.

3 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em virtude da divulgação de acidentes envolvendo o funcionamento de parques de diversão em vários municípios, recentemente, as Promotorias de Justiça passaram a atuar, ajuizando ações e promovendo medidas de caráter extrajudicial destinadas à interdição de estabelecimentos que descumprem as normas de segurança.

Sobre tais fatos, destaca-se o exemplo da ação civil pública contra o Parque Mutirama de Goiânia, com pedido de liminar para interdição do local, promovida pela Promotora de Justiça Renata de Matos Lacerda Becker.

A ação derivou do descumprimento de recomendação inicialmente apresentada à Prefeitura do referido município e à direção do parque, apontando a necessidade de adequação nas instalações elétricas que não apresentavam condições satisfatórias de segurança, potencializando a ocorrência de acidentes.

Outro exemplo envolve a interdição judicial do parque de diversões instalado na praça central da cidade de Medianeira, PR, interditado em decorrência da ausência de laudo técnico que atestasse o cumprimento dos requisitos de segurança.

A referida interdição ocorreu para que o responsável pelo parque realize as adaptações e reparos necessários.

No Rio Grande do Norte, também foi expedida Recomendação, pela promotora Thatiana Kaline Fernandes, da Promotoria de Justiça da Comarca de Portalegre, vislumbrando a adequação de parque eletromecânico ali existente, por ocasião de festejos locais, sendo a adequação acatada pelo seu proprietário.

4 CONCLUSÃO

Ante à necessidade de garantir que as atividades recreativas desenvolvidas em parques de diversão ofereçam as condições de segurança, é imprescindível o cumprimento de critérios urbanísticos e das normas técnicas que especificam os parâmetros a serem observados no projeto, fabricação e instalação desses equipamentos.

O mecanismo que confere as condições adequadas para a verificação dessas normas constitui o licenciamento ou autorização, com o devido apoio de análise técnica, de competência do ente municipal, observando o posicionamento prévio, relativo à segurança contra incêndio e pânico, fornecido pelo Corpo de Bombeiros.

Nas situações que evidenciam a omissão do município, com relação ao cumprimento dessa obrigação, cabe a intervenção do Ministério Público, proferindo recomendações visando à regularização das irregularidades e, permanecendo a inércia do município, ou em situações flagrantes de riscos à vida, à saúde e à segurança da população, a proposição de ação civil pública requerendo a imediata interdição do parque de diversão. Por similaridade, compreende-se que os procedimentos aplicáveis aos parques de diversão podem ser adequados para aplicação em outras instalações que desenvolvem atividades recreativas, como, circos e eventos que envolvem a instalação de palcos, camarotes e arquibancadas, por exemplo.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. *Coletânea de normas de segurança de brinquedos de playground*. Rio de Janeiro: ABNT, 1999.

_____. *Norma Técnica nº 15.926 de 2011, que versa especificamente sobre normas técnicas para brinquedos eletro-eletrônicos e segurança para parques de diversões*.

BRASIL. Lei n. 5.194, de 24 de dezembro de 1966. Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5194.htm>. Acesso em: 21 mai. 2011.

_____. Lei n. 6.496, de 7 de dezembro de 1977. Institui a "Anotação de Responsabilidade Técnica" na prestação de serviços de engenharia, de arquitetura e agronomia; autoriza a criação, pelo Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CONFEA, de uma Mútua de Assistência Profissional; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/128380/lei-6496-77>>. Acesso em: 21 mai. 2011.

HARADA, M.J.C.S., PEDREIRA, M.L.G., ANDREOTTI, J.T. Segurança com brinquedos de parques infantis: uma introdução ao problema. *Rev Latino-am Enfermagem*, v. 11, n. 3, p. 383-386, maio-jun. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rlae/v11n3/16550.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2011.

MINISTÉRIO Público pede interdição do Parque Mutirama. *DigNow*. Disponível em:

<<http://www.dignow.org/post/minist%C3%A9rio-p%C3%BAblico-pede-interdi%C3%A7%C3%A3o-do-parque-mutirama-27295-38624.html>>. Acesso em: 13 set. 2011.

PARQUE de diversões que operava no centro de Medianeira foi interditado. *Guia Medianeira*. Disponível em:

<<http://www.guiamedianeira.com.br/noticia/1744/Parque+de+diversoes+que+operava+no+centro+de+Medianeira+foi+interditado>>. Acesso em: 13 set. 2011.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar n. 230, de 22 de março de 2002. Dispõe sobre o Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Norte, fixa o efetivo da corporação, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.gabinetecivil.rn.gov.br/acess/pdf/leicom230.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2011.