

PARECER N° , DE 2013

SF/13120.14899-71

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre os Projetos de
Lei do Senado nºs 26, 35, 36, 37 e 53, todos eles
de 2013, que dispõem sobre normas de segurança
essenciais ao funcionamento de boates, casas de
show e similares.

RELATOR: Senadora ANGELA PORTELA

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 26, de 2013, e os apensados PLS nº 35, PLS nº 36, PLS nº 37 e PLS nº 53, todos eles de 2013, que dispõem sobre normas de segurança essenciais ao funcionamento de boates, casas de show e similares.

O PLS nº 26, de 2013, apresenta as seguintes novidades:

- condiciona a concessão de alvará de funcionamento a boates, casas de show e similares à observância dos seguintes requisitos mínimos de segurança: a) existência de um extintor de incêndio para cada duzentos metros quadrados ou menos, disponibilizados em locais facilmente acessíveis; b) instalação de equipamentos de proteção contra incêndios, como chuveiros automáticos e de exaustão de fumaça, para estabelecimentos com capacidade acima de duzentas e cinqüenta pessoas; c) sistema de proteção contra descarga atmosférica (pára-raios); d) dispositivo de alarme sonoro de incêndio; e) sistema de iluminação de emergência; f) utilização de produto que não produza fumaça tóxica na construção, revestimento ou isolamento acústico dos estabelecimentos; g) saídas de emergência devidamente sinalizadas e iluminadas, com portas corta-fogo, na proporção de uma saída para cada duzentas e cinqüenta

SF/13120.14899-71

pessoas ou menos de capacidade; h) facilidade de acesso de viatura do corpo de bombeiros;

- condiciona também a concessão de alvará de funcionamento a boates, casas de show e similares à observância, no que couber, das normas pertinentes estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT);

- estabelece a obrigatoriedade de os órgãos de fiscalização verificar, no máximo a cada doze meses, o funcionamento dos sistemas de chuveiros automáticos e de exaustão, bem como o estado dos extintores de incêndio e dos indicadores e marcas de sinalização das saídas de emergência;

- prescreve que nenhum estabelecimento poderá receber pessoas acima de sua capacidade, sendo que esta deverá ser definida pela autoridade local no momento da concessão do alvará de funcionamento;

- proíbe a utilização de fogos de artifício, sinalizadores e materiais pirotécnicos nos recintos fechados dos estabelecimentos, salvo prévia autorização específica, concedida pelas autoridades competentes, garantindo a segurança das pessoas presentes no estabelecimento;

- determina que os estabelecimentos devem ser assistidos, durante o seu horário de funcionamento, por no mínimo duas pessoas devidamente treinadas pelo Corpo de Bombeiros, que estarão incumbidas de manusear os equipamentos contra incêndios e promover a evacuação ordenada do recinto, caso seja necessária. No caso de estabelecimentos com capacidade acima de duzentas e cinquenta pessoas, além do mínimo fixado acima, deverão ter o acréscimo de uma pessoa devidamente treinada pelo Corpo de Bombeiros para cada duzentas e cinquenta pessoas;

- prescreve que os estabelecimentos que descumprirem as normas de segurança estabelecidas no projeto estarão sujeitos à cassação de alvará de funcionamento, bem assim a multa administrativa, nos termos da legislação local;

- inclui o art. 250-A no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), tipificando como crime a conduta de

SF/13120.14899-71

“conceder ou renovar alvará de funcionamento para boates, casas de show e similares que não atendam ao requisitos de segurança previstos em lei ou regulamento local, expondo a perigo a vida ou a integridade física ou patrimônio de outrem”, com pena de reclusão, de um a quatro anos, e multa.

- dispõe que os estabelecimentos que não atendam aos requisitos constantes no projeto, bem como nas normas locais que a regulamentam, deverão se adequar no prazo de até dezoito meses, após a data da publicação da lei.

Por sua vez, os PLS nºs 35, 36, 37 e 53, todos eles de 2013, apresentam as seguintes regras:

- condicionam a concessão de alvará de funcionamento a boates, casas de show e similares à observância dos seguintes requisitos mínimos de segurança: a) existência de extintores de incêndio em quantidade suficiente e em localização adequada; b) instalação de equipamentos de proteção contra incêndios, como chuveiros automáticos e de exaustão de fumaça, para estabelecimentos com capacidade acima de cem pessoas; c) sistema de proteção contra descarga atmosférica (pára-raios); d) dispositivo de alarme sonoro de incêndio; e) sistema de iluminação de emergência; f) utilização de produto não-inflamável e que não produza fumaça tóxica na construção, revestimento ou isolamento acústico dos estabelecimentos; g) saídas de emergência devidamente sinalizadas e iluminadas, com portas corta-fogo, na proporção de uma saída para cada duzentas pessoas ou menos de capacidade; h) facilidade de acesso de viatura do corpo de bombeiros;

- condicionam também a concessão de alvará de funcionamento a boates, casas de show e similares à observância das normas pertinentes estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT);

- estabelecem a obrigatoriedade de os órgãos de fiscalização verificar, no máximo a cada doze meses, o funcionamento dos sistemas de chuveiros automáticos e de exaustão, bem como o estado dos extintores de incêndio e dos indicadores e marcas de sinalização das saídas de emergência;

SF/13120.14899-71

- prescrevem que nenhum estabelecimento poderá receber pessoas acima de sua capacidade, sendo que esta deverá ser definida pela autoridade local no momento da concessão do alvará de funcionamento;

- proíbem a utilização de fogos de artifício, sinalizadores e materiais pirotécnicos no recinto dos estabelecimentos;

- dispõem sobre a obrigatoriedade de os estabelecimentos com capacidade acima de duzentas e cinquenta pessoas serem assistidos, durante o horário de funcionamento, por brigadistas, na proporção de quatro para cada centena ou fração de centena de capacidade excedente, que estarão incumbidos de promover a evacuação ordenada do recinto, caso seja necessário;

- prescrevem que os estabelecimentos que descumprirem as normas de segurança estabelecidas no projeto estarão sujeitos à cassação de alvará de funcionamento, bem assim a multa administrativa, nos termos da legislação local;

- vedam a concessão de liminar em mandado de segurança que tenha por objeto o funcionamento ou a obtenção de alvará para boates, casas de show e similares;

- dispõem que os estabelecimentos que não atendam aos requisitos constantes no projeto deverão se adequar no prazo seis meses, após a data da publicação da lei.

Foi protocolizado o Requerimento nº 139, de 2013, de autoria do Senador JORGE VIANA, solicitando a tramitação conjunta dos supracitados projetos de lei do Senado, por versarem sobre o mesmo assunto, o que foi deferida pela Mesa do Senado Federal, em 13 de março de 2013.

Não foram oferecidas emendas a quaisquer dos projetos no prazo regimental.

II – ANÁLISE



SF/13120.14899-71

Preliminarmente, registramos que a matéria sob exame não apresenta vícios de constitucionalidade formal, uma vez que compete privativamente à União legislar sobre *direito penal* e *defesa civil*, consoante dispõe o art. 22, respectivamente os incisos I e XXVIII, da Constituição Federal. Ademais, não se trata de matéria submetida à iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do § 1º do art. 61, da Carta Magna.

No que tange especificamente ao mérito, entendemos que a proposição é conveniente e oportuna.

A morte de mais de duzentas e quarenta pessoas no incêndio ocorrido em uma casa noturna na cidade de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, considerado um dos piores incêndios da história do País, reabriu o debate sobre as normas de segurança nesse tipo de estabelecimento.

Atualmente, no Brasil, as normas de segurança variam de município para município, dentre os vários estados do País. Compete aos municípios legislar sobre a ocupação e o uso do solo, bem como conceder alvarás de funcionamento para boates, casas de show e similares. Entretanto, em razão da diferença cultural, social e econômica dos municípios brasileiros, há uma grande diversidade no conteúdo dessas regras e no grau de exigência que é imposto aos referidos estabelecimentos.

Assim, torna-se necessária a criação de uma lei nacional para uniformizar e estabelecer os requisitos mínimos que devem ser seguidos por esses estabelecimentos. Para a elaboração dessas regras, devemos nos valer da experiência e da legislação de outros países, além de regras internas como a do Decreto nº 56.819, de 10 de março de 2011, do estado de São Paulo, considerada uma das mais rígidas do País, e as normas da Associação Brasileira de Normas e Técnicas (ABNT).

Diante disso, elaboramos substitutivo que incorpora todas as novidades trazidas pelos PLS nºs 26, 35, 36, 37 e 53, todos de 2013, e aperfeiçoa a redação de alguns de seus dispositivos.

No art. 1º, o PLS nº 26, de 2013, refere-se a “Estados” e “Municípios”. Por sua, vez, os PLS nºs 34, 36 e 37, todos de 2013, fazem referência apenas aos “estados”. Finalmente, o PLS nº 53, de 2013, não fez referência a qualquer ente da federação. No substitutivo, incluímos apenas

SF/13120.14899-71

o termo “municípios”, uma vez compete ao referido membro da federação a concessão de alvará de funcionamento para boates, casas de show e similares.

No art. 2º, mais especificamente em seu *caput*, o PLS nº 26, de 2013, faz referência a “requisitos mínimos, na forma das normas locais”. Por sua vez, os PLS nºs 35, 36, 37 e 53 mencionam “requisitos, além daqueles estabelecidos nas normas locais”. No substitutivo, redigimos “requisitos mínimos, na forma da regulamentação local”. Como é competência privativa da União legislar sobre defesa civil, nos termos do art. 22, inciso XXVIII, da Constituição Federal, a atribuição de definir regras de prevenção de desastres cabe ao referido ente federal, mas com possibilidade de delegação, mediante lei complementar – nos termos do parágrafo único do art. 22 – aos Estados e ao Distrito Federal, por se tratar de uma competência privativa. Diante disso, ausente a citada lei complementar, as normas locais apenas poderiam regulamentar aquilo que já foi disposto na legislação federal, não podendo estabelecer outros requisitos mínimos no que se refere à prevenção de desastres.

Ainda no art. 2º, agora no inciso I, o PLS nº 26, de 2013, explicita o número de extintores necessários em relação à área do estabelecimento (um extintor para cada duzentos metros quadrados ou menos) e informa que eles devem estar “disponibilizados em locais facilmente acessíveis”. Por sua vez, os PLS nºs 35, 36, 37 e 53 dispõem apenas sobre a necessidade da “existência de extintores de incêndio em quantidade suficiente e em localização adequada”. No substitutivo, entendemos que a redação do inciso I do PLS nº 26, de 2013, especifica melhor o requisito, não deixando margem a qualquer tipo de subjetividade.

No inciso II do art. 2º, o PLS nº 26, de 2013, estabelece a necessidade de instalação de “equipamentos” de proteção contra incêndios para os estabelecimentos com capacidade acima de duzentos e cinquenta pessoas. Por sua vez, os PLS nºs 35, 36, 37 e 53, todos de 2013, dispõem sobre a necessidade de instalação de “sistemas” de proteção contra incêndios para os estabelecimentos com capacidade acima de cem pessoas. No substitutivo, colocamos a obrigatoriedade de instalação dos referidos sistemas nos estabelecimentos com capacidade acima de cem pessoas, como já é feito pelo *Rhode Island Fire Safety Code*, nos Estados Unidos da

SF/13120.14899-71

América, no que se refere aos borrifadores automáticos de água (sprinklers).

Os incisos III, IV e V do art. 2º apresentam a mesma redação em todos os projetos, tendo sido mantidos na redação do substitutivo.

No inciso VI do art. 2º, os PLS nºs 35, 36, 37 e 53, todos de 2013, fazem referência à obrigatoriedade de “utilização de produto não-inflamável e que não produza fumaça tóxica na construção, revestimento ou isolamento acústico dos estabelecimentos”. Por sua vez, o PLS nº 26, de 2013, excluiu a referência à utilização de produto não-inflamável. No substitutivo, optamos pela primeira redação, que confere maior segurança ao público presente no local.

No inciso VII do art. 2º, o PLS nº 26, de 2013, estabelece a necessidade de uma saída de emergência para cada duzentos e cinquenta pessoas ou menos de capacidade do estabelecimento. Por sua vez, os PLS nºs 35, 36, 37 e 53 dispõem sobre a obrigatoriedade da existência de uma saída de emergência para cada duzentas pessoas ou menos de capacidade do estabelecimento. No substitutivo, mencionamos que as saídas de emergência devem estar desbloqueadas (sem qualquer obstáculo), além de iluminadas e sinalizadas. Estabelecemos também a necessidade de as portas corta-fogo apresentarem dispositivo antipânico e com largura proporcional à capacidade de ocupação do local, facilitando a saída do estabelecimento. Por fim, nos termos dos PLS nºs 35, 36, 37 e 53, todos de 2013, fixamos a obrigatoriedade da existência de uma saída de emergência para cada duzentas pessoas ou menos de capacidade do estabelecimento, por ser uma regra que assegura melhor a incolumidade física das pessoas que frequentam o local.

O inciso VIII do art. 2º apresenta a mesma redação em todos os projetos, tendo sido repetida na redação do substitutivo.

Incluímos o inciso IX no art. 2º, estabelecendo a necessidade da existência de plano de emergência, devidamente aprovado pela autoridade competente, como já é feito no Reino Unido.

No § 1º do art. 2º, o PLS nº 26, de 2013, apresenta a expressão “no que couber” no que se refere à observância das normas da ABNT, a

SF/13120.14899-71

qual não está presente no PLS nºs 35, 36, 37 e 53, todos de 2013. No substitutivo, incluímos a expressão “no que couber”, tendo em vista a possibilidade da existência de norma da ABNT que não seja compatível com o texto do próprio projeto.

O § 2º do art. 2º possui a mesma redação em todos os projetos, tendo sido mantido no substitutivo.

O art. 3º apresenta a mesma redação em todos os projetos, tendo sido mantido no substitutivo.

No art. 4º, os PLS nºs 35, 36, 37 e 53, todos de 2013, proíbem, de forma absoluta, a utilização de fogos de artifício, sinalizadores e materiais pirotécnicos em boates, casas de show e similares. Por sua vez, o PLS nº 26, de 2013, ressalva a possibilidade da utilização dos referidos materiais nos recintos abertos dos estabelecimentos e nos recintos fechados, quando houver autorização específica concedida pelas autoridades competentes, garantida a segurança das pessoas presentes. No substitutivo, repetimos a redação da do PLS nº 26, de 2013, com alguns ajustes, uma vez que a vedação deve ser apenas para os “recintos fechados” dos estabelecimentos, como já é feito pelo *Rhode Island Fire Safety Code*. Por sua vez, nos moldes como é realizado pelo *Toronto Fire Services*, em Toronto, no Canadá, além da França, deve ser estabelecida a possibilidade de utilização de fogos de artifício, sinalizadores e materiais pirotécnicos, quando houver autorização específica, concedida pela autoridade competente, garantindo-se sempre a segurança das pessoas presentes no estabelecimento.

O art. 5º trata da necessidade da presença de brigadistas, durante o horário de funcionamento do estabelecimento. O PLS nº 26, de 2013, estabelece a obrigatoriedade de, no mínimo, dois brigadistas no local. No caso de estabelecimentos com capacidade acima de duzentos e cinquenta pessoas, deverá haver o acréscimo de um brigadista para cada duzentos e cinquenta pessoas de capacidade do local, obedecido o mínimo de dois brigadistas. Por sua vez, os PLS nºs 35, 36, 37 e 53, todos de 2013, dispõem que, nos estabelecimentos com capacidade acima de duzentas e cinquenta pessoas, haverá a necessidade de brigadistas na proporção de quatro para cada centena ou fração de centena de capacidade excedente. No substitutivo, elaboramos o dispositivo conforme a redação constante do

SF/13120.14899-71

PLS nº 26, de 2013, com alguns ajustes (transformação do § 1º em parágrafo único). Entendemos que os estabelecimentos deverão apresentar, no mínimo, dois brigadistas, independentemente da capacidade do local. Ademais, estabelecemos também que o número de brigadistas deve variar de acordo com a capacidade do local, sempre respeitando o mínimo de dois brigadistas.

O art. 6º apresenta a mesma redação em todos os projetos, tendo sido mantido no substitutivo, com alguns ajustes.

O art. 7º do PLS nº 26, de 2013, apresenta a mesma redação do art. 8º dos PLS nºs 35, 36, 37 e 53, todos de 2013. No substitutivo, estabelecemos a vedação da concessão de liminar em mandado de segurança que tenha por objeto o funcionamento ou a obtenção de alvará para boates, casas de show e similares, em contradição com as normas de segurança constantes da presente Lei. Tal dispositivo não consta no PLS nº 26, de 2013. Nos PLS nºs 35, 36, 37 e 53, todos de 2013, o art. 7º veda, de forma absoluta, a concessão de liminar em mandado de segurança que tenha por objeto o funcionamento ou a obtenção de alvará a boates, casas de show e similares. No substitutivo, entendemos necessário restringir tal vedação, abrangendo apenas aquelas decisões relacionadas ao conteúdo da lei (que contrariem as normas de segurança), e não todo e qualquer assunto relativo ao funcionamento ou à obtenção de alvará para boates, casas de show e similares. Essa vedação à concessão de liminares encontra precedentes na legislação posterior à Constituição de 1988, tais como a Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, ou a Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009, no seu art. 4º.

O art. 8º, no PLS nº 26, de 2013, acresce um dispositivo ao Código Penal (art. 250-A), tipificando-se como crime a conduta de “conceder ou renovar alvará de funcionamento para boates, casas de show e similares que não atendam aos requisitos de segurança previstos em lei ou regulamento local, expondo a perigo a vida ou a integridade física ou o patrimônio de outrem”. No substitutivo, repetimos tal dispositivo e incluímos o art. 250-B no Código Penal, tipificando-se também como crime a conduta de “promover o funcionamento de boate, casa de show e similar, antes da obtenção do respectivo alvará de funcionamento ou em contradição com aquele obtido, ou ainda com inobservância aos requisitos de segurança previstos em lei ou em regulamento local, expondo a perigo a

SF/13120.14899-71

vida ou a integridade física ou o patrimônio de outrem”, com a pena de reclusão, de três a seis anos, e multa.

Finalmente, no art. 9º, o PLS nº 26, de 2013, estabelece o prazo de dezoito meses para adequação dos estabelecimentos que não atendem aos requisitos constantes do projeto. Por sua vez, os PLS nºs 35, 36, 37 e 53 estabeleceram o prazo de seis meses para adequação. No substitutivo, inserimos o prazo de doze meses, uma vez que o prazo de seis meses é muito curto e insuficiente para a implementação dos requisitos mínimos de segurança e o de dezoito meses é excessivamente longo, prejudicando a segurança das pessoas que frequentam o local.

Essas são, em linhas gerais, as alterações que gostaríamos de ver incorporadas, nos termos do substitutivo que apresentamos.

III – VOTO

Pelo exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 26, de 2013, considerando prejudicados os Projetos de Lei do Senado nºs 35, 36, 37 e 53, todos eles de 2013, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA N° – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2013

Dispõe sobre normas de segurança essenciais ao funcionamento de boates, casas de show e similares.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas de segurança essenciais ao funcionamento de boates, casas de show e similares, bem como define

SF/13120.14899-71

os requisitos a serem observados pelos municípios para a concessão de alvará de funcionamento aos referidos estabelecimentos.

Art. 2º A concessão de alvará de funcionamento a boates, casas de show e similares é condicionada à observância dos seguintes requisitos mínimos, na forma da regulamentação local:

I – existência de um extintor de incêndio para cada duzentos metros quadrados ou menos, disponibilizados em locais facilmente acessíveis;

II – instalação de sistemas de proteção contra incêndios, como chuveiros automáticos e de exaustão de fumaça, para estabelecimentos com capacidade acima de cem pessoas;

III – sistema de proteção contra descarga atmosférica (pararaios);

IV – dispositivo de alarme sonoro de incêndio;

V – sistema de iluminação de emergência;

VI – utilização de produto não-inflamável e que não produza fumaça tóxica na construção, revestimento ou isolamento acústico dos estabelecimentos;

VII – saídas de emergência devidamente sinalizadas, iluminadas e desbloqueadas, com portas corta-fogo e com dispositivo antipânico, na proporção de uma saída para cada duzentas pessoas ou menos de capacidade e com largura proporcional à capacidade de ocupação do local, conforme definida em regulamento;

VIII – facilidade de acesso de viatura de corpo de bombeiros;

IX – existência de plano de emergência, devidamente aprovado pela autoridade competente.

SF/13120.14899-71

§ 1º Deverão ser observadas, ainda, no que couber e em especial no que se refere a padrões de inflamabilidade, todas as normas pertinentes estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

§ 2º Os órgãos de fiscalização deverão verificar, no máximo a cada doze meses, o funcionamento dos sistemas de chuveiros automáticos e de exaustão, bem como o estado dos extintores de incêndio e dos indicadores e marcas de sinalização das saídas de emergência.

Art. 3º Nenhum estabelecimento poderá receber pessoas acima da sua capacidade.

Parágrafo único. A capacidade do estabelecimento deverá ser definida pela autoridade local no momento da concessão do alvará de funcionamento.

Art. 4º É proibida a utilização de fogos de artifício, sinalizadores e materiais pirotécnicos nos recintos fechados dos estabelecimentos, salvo prévia autorização específica concedida pela autoridade competente, garantida, neste último caso, a segurança das pessoas presentes no estabelecimento.

Art. 5º Os estabelecimentos deverão estar assistidos, durante o horário de funcionamento, por, no mínimo, dois brigadistas, devidamente treinados pelo Corpo de Bombeiros, que estarão incumbidos de promover a evacuação ordenada do recinto, caso seja necessária.

Parágrafo único. Os estabelecimentos com capacidade acima de duzentas e cinquenta pessoas, além do mínimo fixado acima, deverão ter o acréscimo de um brigadista para cada duzentos e cinquenta pessoas de capacidade de ocupação do local.

Art. 6º Os estabelecimentos que descumprirem as normas dispostas nos arts. 2º a 5º estarão sujeitos à cassação do alvará de funcionamento, bem assim a multa administrativa, conforme estabelecida em regulamento.

SF713120.14899-71

Art. 7º Não será concedida medida liminar em mandado de segurança que tenha por objeto o funcionamento ou a obtenção de alvará para boates, casas de show e similares, em contradição com as normas de segurança constantes da presente Lei.

Art. 8º O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 250-A e 250-B:

Art. 250-A. Conceder ou renovar alvará de funcionamento para boate, casa de show e similar, que não atenda aos requisitos de segurança previstos em lei ou em regulamento local, expondo a perigo a vida ou a integridade física ou o patrimônio de outrem:

Pena – reclusão, de um a quatro anos, e multa

Art. 250-B. Promover o funcionamento de boate, casa de show e similar, antes da obtenção do respectivo alvará de funcionamento ou em contradição com aquele obtido, ou ainda com inobservância aos requisitos de segurança previstos em lei ou em regulamento local, expondo a perigo a vida ou a integridade física ou o patrimônio de outrem:

Pena – reclusão, de três a seis anos, e multa

Art. 9º Os estabelecimentos que não atendem aos requisitos presente nesta Lei, bem como nas normas locais que a regulamentam, deverão se adequar no prazo de até doze meses, após a data de sua publicação.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator