

PARECER N° , DE 2017

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA, GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E DEFESA DO CONSUMIDOR, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 71, de 2014 (Projeto de Lei nº 1162/2007, na Casa de origem), do Deputado Mário Heringer, que *disciplina a prevenção de acidentes em piscinas e dá outras providências.*

SF/17056.61035-09

Relator: Senador **DÁRIO BERGER**

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC), o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 71, de 2014 (Projeto de Lei nº 1.162, de 2007, na Casa de origem), de autoria do Deputado Mário Heringer, que *disciplina a prevenção de acidentes em piscinas e dá outras providências.*

A proposição é composta de treze artigos e abrange os seguintes temas: definição dos termos utilizados; classificação das piscinas (privativas, coletivas e públicas); responsabilidades pelo cuidado com a integridade física dos usuários de piscinas; equipamentos de segurança obrigatórios; construção e manutenção de piscinas; alertas a serem exibidos nas imediações das piscinas; riscos inerentes ao produto (informados pelo fabricante); e penalidades para os infratores.

Por fim, atribui aos Poderes Executivos estaduais e distrital competência para a regulamentação da lei e fixa prazos para que se promovam as adaptações necessárias ao seu cumprimento.

O autor justifica a proposição pela importância de prevenir os acidentes por mergulho em piscinas, que podem acarretar sérias consequências aos usuários.

Inicialmente, o projeto de lei foi encaminhado à apreciação das Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), e de Assuntos Sociais (CAS).

Em junho de 2015, a Mesa do Senado Federal aprovou o Requerimento nº 607, de 2015, do Senador Davi Alcolumbre, que objetivou a tramitação em conjunto com o PLC nº 48, de 2014, por versarem sobre matéria correlata, devendo a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) apreciar a matéria previamente.

Em abril de 2016, restaram aprovados os Requerimentos nº 101, nº 102 e nº 103, de 2016, de tramitação conjunta do PLC nº 66, de 2011, que *dispõe sobre o exercício da atividade profissional de Guarda-Vidas*; do PLC nº 42, de 2013, que *regulamenta a profissão de salva-vidas*; e, do PLC nº 48, de 2014, que *torna obrigatória a presença de profissionais salva-vidas em todos os estabelecimentos que explorem balneários ou outros locais aquáticos abertos ao uso do público*, com o PLC nº 71, de 2014, que aqui analisamos.

Entretanto, em 2 de agosto de 2017, o Plenário do Senado Federal aprovou o Requerimento nº 277, de minha autoria, com vistas a restabelecer a tramitação autônoma do PLC nº 71, de 2014, que é o objeto deste Parecer, retomando-se, portanto, seu exame pela CTFC e pela CAS.

Não houve apresentação de emendas.

É o relatório.

II – ANÁLISE

Consoante o disposto no art. 102-A, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão pronunciar-se sobre o mérito de matérias atinentes ao direito do consumidor.

Quanto à espécie normativa utilizada, há alterações de competência privativa do Presidente da República, as quais a via eleita escolhida não se mostra adequada, cabendo, a nosso ver, norma infralegal.

Quanto ao mérito, como analisaremos adiante, entendemos que o projeto mereça prosperar em razão de sua relevância social. Contudo

apresentaremos substitutivo a fim de que se adeque aos limites da juridicidade.

Dito isso, passa-se a análise de mérito no âmbito de proteção do consumidor.

Nesse sentido, entendemos que, no que concerne ao mérito do projeto de lei em comento, não restam dúvidas sobre a importância de estabelecer requisitos mínimos de segurança para o funcionamento de piscinas, bem como imputar as correlatas responsabilidades caso haja descumprimento de normas, notadamente em face dos riscos inerentes à sua utilização. Nesse caso, cumpre destacar, o que está em risco é a saúde do consumidor.

O Código de Defesa do Consumidor (CDC) prevê, no art. 12, a responsabilidade por fato do produto ou serviço, também conhecido como “acidente de consumo”. A responsabilidade nesses casos é própria e solidária daqueles nominalmente descritos no *caput* (fabricante, produtor, construtor e o importador), incluindo-se também qualquer vítima do dano ocorrido, por equiparação legal (art. 17), tal como ocorre com os acidentes em piscina.

Em linhas gerais, a responsabilidade imputada a eventual dano ocorrido não exige culpa, mas “defeito”, dano e nexo causal. A doutrina¹ trata o defeito como a) de construção – falha na concepção, criação ou *design*; b) de fabricação – falha na produção, montagem, manipulação ou embalagem; e c) de informação – falha na informação, manual de instrução, alertas de dados aos consumidores.

Observa-se, portanto, que o CDC reconhece que em atividades aquáticas praticadas em piscinas sempre haverá o dever geral de zelar pela segurança dos produtos e serviços.

Em síntese, muito embora o CDC forneça proteção jurídica aos consumidores nessas circunstâncias, mediante a definição e estipulação de cominações que, em verdade, buscam inibir a omissão dos prestadores de serviços no fornecimento dos mecanismos necessários à proteção de seus consumidores, reiteradas tragédias decorrentes de acidentes de consumo em piscinas continuam a acontecer por todo o Brasil.

¹ MARQUES, Claudia Lima. Comentários ao Código de Defesa do Consumidor – 4 ed ver atual – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

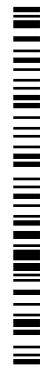
Consideradas de interesse para a saúde, as piscinas de uso coletivo estão sujeitas à fiscalização sanitária. Nada obstante, as piscinas de uso particular também devem, eventualmente, e em circunstâncias especiais, ser inspecionadas. A competência para legislar sobre a matéria e exercer a fiscalização, contudo, é das esferas estadual, distrital e, especialmente, da municipal, a quem incumbe exercer o poder de polícia. Por essa razão, optamos por não diferenciar ou categorizar as piscinas em pública, coletiva ou particular, deixando a cargo de regulamento.

De fato, compete à União legislar sobre normas gerais de defesa do consumidor e proteção da saúde, conforme dispõe o art. 24 da Constituição Federal, sendo reservadas a estados e municípios a legislação e as providências supletivas e complementares de interesse regional e local, respectivamente. No caso específico das piscinas, entendemos que o interesse primário de segurança é o nacional, ou seja, a segurança de uma piscina na região norte do país em nada difere de uma piscina localizada nos estados do Sudeste, contudo, buscamos preservar o interesse fiscalizatório deixando a cargo, predominante, da esfera municipal, pois as medidas sanitárias objetivam, sobretudo, proteger a comunidade local, ou seja, a população que se utiliza da piscina.

Além das medidas de ordem sanitária, os municípios e, eventualmente, os estados podem impor as exigências que entenderem convenientes quanto à construção, à operação, à manutenção e ao uso de piscinas, observando, contudo, os critérios de segurança já previstos na legislação. Por conseguinte, caso haja desconformidade com os requisitos legais e regulamentares, tais entes subnacionais podem promover a interdição, total ou parcial, exigir adaptação às condições oficiais e, até mesmo, determinar a demolição de piscinas.

No Brasil, além da legislação aplicável, atua na normatização de piscinas a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), entidade privada e sem fins lucrativos, reconhecida pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (CONMETRO) como Foro Nacional de Normalização. Por isso, a ABNT é a entidade responsável pela elaboração, controle e atualização do arcabouço de normas técnicas brasileiras.

Acerca da ABNT, o inciso VIII do art. 39 do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990) considera prática abusiva e veda ao fornecedor de produtos ou serviços colocar, no mercado de consumo, qualquer produto ou serviço em desacordo com as normas



SF/17056.61035-09

expedidas pelos órgãos oficiais competentes ou, se normas específicas não existirem, pela ABNT ou outra entidade credenciada pelo Conmetro.

Assim, no âmbito do Comitê Brasileiro de Construção Civil da ABNT foram elaboradas oito normas para o setor de piscinas, publicadas entre 1987 a 1990, cujos objetos dispunham acerca da terminologia², dos procedimentos do projeto de execução³, da classificação⁴, da qualidade da água⁵ e da segurança e higiene⁶.

Ressalte-se, ainda, a criação da Comissão de Estudos Especiais de Piscinas (ABNT/CEE-215) para atualizar as normas existentes relativas a essa temática. O objetivo da Comissão é consolidar as oito normas existentes em uma nova norma, tomando por base a NBR 10339:1988, e priorizando a segurança nas piscinas.

Por essas razões, consideramos que a espécie normativa empregada – lei federal –, não é apropriada para normatizar a matéria com o grau de especificidade proposto no PLC analisado, pois pode engessá-la, tornando quaisquer mudanças mais difíceis e morosas. Isso é particularmente grave porque estamos lidando com uma questão que tem inúmeros aspectos eminentemente técnicos e, portanto, está sujeita a uma acelerada evolução tecnológica. Por conseguinte, as regras estabelecidas por lei podem tornar-se obsoletas em pouco tempo.

De outro lado, o detalhamento da matéria que consta do projeto de lei é típico de normas infralegais – decretos, portarias, resoluções, regulamentos, etc. – e de normas técnicas, tais como as editadas sob responsabilidade da ABNT, e não de lei. A Lei deve ser abstrata e possuir aspectos de generalidade a fim de possibilitar a sua adequação à evolução dos fatos sociais.

Por fim, após apontados os mencionados vícios de constitucionalidade e injuridicidade, e levando em consideração a

² ABNT NBR 9816:1987 Piscina – Terminologia.

³ ABNT NBR 9818:1987 Projeto de execução de piscina (tanque e área circundante) – Procedimento; ABNT NBR 10339:1988 Projeto e execução de piscina – Sistema de recirculação e tratamento – Procedimento; ABNT NBR 10819:1989 Projeto e execução de piscina (casa de máquinas, vestiários e banheiros) – Procedimento; ABNT NBR 11239:1990 Projeto e execução de piscina (equipamentos para a borda do tanque) – Procedimento; ABNT NBR 11239:1990 Projeto e execução de piscina (equipamentos para a borda do tanque) – Procedimento

⁴ ABNT NBR 9819:1987 Piscinas – Classificação

⁵ ABNT NBR 10818:1989 Qualidade de água de piscina – Procedimento

⁶ ABNT NBR 11238:1990 Segurança e higiene de piscinas – Procedimento



relevância social tratada pela matéria, apresentamos substitutivo a fim de ver sanadas as inconsistências descritas.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do PLC nº 71, de 2014, com a seguinte Emenda:

EMENDA N° – CTFC (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DA CÂMARA N° 71, DE 2014

Estabelece requisitos mínimos de segurança para a fabricação, a construção, a instalação e o funcionamento de piscinas ou similares e imputa responsabilidades em caso de seu descumprimento.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece requisitos mínimos de segurança para a fabricação, a construção, a instalação e o funcionamento de piscinas ou similares e imputa responsabilidades em caso de seu descumprimento.

§ 1º Entende-se por piscinas o conjunto de instalações destinadas às atividades aquáticas, compreendendo o reservatório e demais componentes relacionados com seu uso e funcionamento.

§ 2º Por similares, consideram-se qualquer reservatório de água que seja destinado à recreação, ao banho, à prática esportiva, entre outros, capazes de colocar em risco a saúde e integridade física de pessoas.

Art. 2º É obrigatório para todas as piscinas e similares, existentes e em construção ou fabricação no território nacional, o uso de dispositivos de segurança aptos a resguardar a integridade física e a saúde de seus usuários, especialmente contra o turbilhonamento, o enlace de cabelos e a sucção de partes do corpo humano.

SF/17056.61035-09

Art. 3º É obrigatória a instalação de dispositivo manual que permita a interrupção de emergência de sistemas automáticos utilizados para a recirculação de água em piscinas e similares.

Parágrafo único. O dispositivo de parada de emergência deverá estar em local visível na área da piscina ou similares, bem sinalizado e de livre acesso.

Art. 4º Salvo nos casos excepcionados em regulamento, a piscina e similares deverão ser isolados em relação à área de trânsito dos espectadores e banhistas, seu entorno revestido com piso e borda antiderrapante, e seu recinto visível a partir do exterior.

Art. 5º Todos os produtos ou dispositivos de segurança para piscina e similares deverão possuir certificação compulsória pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO.

Art. 6º O cuidado com a integridade física dos usuários de piscinas é de responsabilidade compartilhada, cabendo, respectivamente:

I – aos usuários de piscinas e similares:

a) manter e zelar para a manutenção de comportamento responsável e defensivo nas piscinas e similares;

b) respeitar e fazer respeitar a sinalização de advertência e as normas de utilização das piscinas e similares, incluindo normas específicas para sua utilização;

II – aos proprietários, administradores e responsáveis técnicos dos estabelecimentos que possuem piscinas ou similares:

a) respeitar, na construção e manutenção das piscinas e similares, as normas sanitárias e de segurança pertinentes expedidas pelas entidades credenciadas pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - CONMETRO;

III – aos proprietários de piscinas ou similares de uso doméstico respeitar, na construção e manutenção, as normas sanitárias e de segurança definidas em regulamento.

SF/17056.61035-09

Parágrafo único. Durante o arrendamento da piscina ou similares, as responsabilidades dispostas no inciso II do *caput* deste artigo são automaticamente transferidas para o arrendatário.

Art. 7º Os proprietários, administradores e responsáveis técnicos dos estabelecimentos que disponibilizam o uso de piscina ou similares ficam obrigados, nos termos do *caput* e do parágrafo único do art. 8º e do art. 9º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, a informar os riscos que seu produto oferece aos consumidores se utilizado sem as devidas precauções de segurança.

§ 1º As informações de segurança de que trata o *caput* consistem em sinalização de alerta, em lugar visível e de tamanho legível.

§ 2º O descumprimento do *caput* sujeita os proprietários, administradores e responsáveis técnicos às mesmas responsabilidades previstas no art. 8º desta Lei, não isentando os infratores das responsabilidades cíveis e penais cabíveis em cada caso.

Art. 8º O responsável pela produção, comercialização, construção, operação ou manutenção de piscina ou similares em desacordo com o disposto nesta Lei e em regulamento estará sujeito às penalidades previstas na legislação civil e penal.

Art. 9º As infrações ao disposto nesta Lei sujeitam os infratores, cumulativamente, às seguintes penalidades:

I – no caso de empresa, multa de 1% (um por cento) a 20% (vinte por cento) do valor do faturamento bruto da empresa, grupo ou conglomerado obtido, no último exercício anterior à ciência da infração;

II – no caso das demais pessoas físicas ou jurídicas, bem como quaisquer associações de entidades ou pessoas constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, com ou sem personalidade jurídica, que não exerçam atividade empresarial, não sendo possível utilizar-se o critério do valor do faturamento bruto, a multa será entre R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais);

III – no caso de administrador ou responsável técnico, direta ou indiretamente responsável pela infração cometida, quando comprovada a sua culpa ou dolo, multa de 1% (um por cento) a 20% (vinte por cento) daquela aplicada à empresa, no caso previsto no inciso I do *caput* deste artigo, ou às

pessoas jurídicas ou entidades, nos casos previstos no inciso II do *caput* deste artigo;

IV – interdição da piscina, quando couber, até sanado o problema que originou a respectiva penalidade;

V – cassação da autorização para funcionamento da piscina ou do estabelecimento fornecedor, em caso de reincidência, quando couber.

§ 1º As penalidades administrativas não isentam os infratores das responsabilidades cíveis e penais cabíveis em cada caso.

§ 2º A concessão do habite-se ou do alvará para funcionamento de edificação ou estabelecimento com piscina fica condicionada ao atendimento do disposto nesta Lei.

Art. 10. Os Poderes Executivos estaduais, municipais e distrital, no âmbito de suas competências, regulamentarão o disposto nesta Lei, definindo os órgãos responsáveis pela fiscalização e pela aplicação das sanções cabíveis nos casos de infração.

Art. 11. Os estabelecimentos e as residências que mantenham piscinas ou similares terão um prazo de trinta dias a partir da publicação do regulamento para promoverem as adaptações necessárias ao cumprimento desta Lei.

Parágrafo único. As empresas de manutenção de piscinas ou similares responderão solidariamente pelo descumprimento desta Lei, caso, cientes da desconformidade, não reportarem o ocorrido às autoridades locais.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator