

Exmo. Sr.  
WILSON SANTOS  
Deputado Estadual  
Assembleia Legislativa Do Estado de Mato Grosso - ALMT  
NESTA

**Assunto:** Encaminhamento da Nota Técnica nº. 46/2023 que dispõe de manifestação divergente desta Entidade ao Projeto de Lei nº. 1187/2023 de sua autoria.

Excelentíssimo Senhor Deputado,

Ao tempo em que o cumprimentamos pelos relevantes trabalhos realizados a frente dessa respeitável Casa de Leis, servimo-nos da presente para encaminhar a Vossa Excelência a Nota Técnica de nº. 46/2023 (doc. anexo), desta Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de Mato Grosso – FECOMÉRCIO-MT, com manifestação **DIVERGENTE** ao Projeto de Lei nº. 1187/2023, de sua autoria, cuja ementa “**Dispõe sobre a obrigatoriedade dos centros de compra e estabelecimentos congêneres instalarem tela de proteção nos locais de áreas comuns que possuam áreas abertas, vulneráveis à quedas, acidentes e riscos de suicídio.**”, para fins de registrar os prejuízos que ele trará ao comércio caso seja aprovado da forma em que foi apresentado.

Sem mais para o momento, elevamos nossos votos de estima e consideração.

Atenciosamente,

  
IGOR CUNHA

Superintendente da Fecomércio MT

PROCCOLO  
GABINETE DO DEPUTADO  
WILSON SANTOS

RECEBI EM 17 / 05 / 2023

HS 13 : 54 ASS: *Hustony Mendonça*

**DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DOS CENTROS DE COMPRA E ESTABELECIMENTOS CONGÊNERES INSTALAREM TELA DE PROTEÇÃO NOS LOCAIS DE ÁREAS COMUNS QUE POSSUAM ÁREAS ABERTAS, VULNERÁVEIS À QUEDAS, ACIDENTES E RISCOS DE SUICÍDIO.**

**Objetivo da Proposição:**

A propositura, de autoria do Deputado Wilson Santos, tem por objetivo centros de compra e estabelecimentos congêneres obrigados a instalar tela de proteção nos locais de áreas comuns que possuam áreas abertas, vulneráveis à quedas, acidentes e riscos de suicídio sob pena de multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), com valor dobrado no caso de reincidência.

**Posição da FECOMÉRCIO/MT: DIVERGENTE.**

**Fundamentos:**

A proposição, conforme se observa, pretende estabelecer, em caráter obrigatório, a colocação de telas de proteção nos locais de área comum

Na justificativa do projeto o autor argumenta que *“O projeto tem como finalidade obrigar os centros de compra e estabelecimentos congêneres instalarem tela de proteção nos locais de áreas comuns que possuam áreas abertas, vulneráveis à quedas, acidentes e risco de suicídio.”*



Embora louváveis os objetivos perseguidos com a presente proposição legislativa, com a devida vênia, entende-se que o referido PL não merece prosperar, visto que, conforme se verá adiante, este padece de vício de inconstitucionalidade formal orgânica e inconstitucionalidade material.

Inicialmente, no que se refere ao regime constitucional de repartição legislativas, a propositura em comento está em desconformidade com o que prescreve o inciso I do artigo 22 da CF/88, o qual estabelece a **competência privativa da União para legislar sobre direito do civil:**

***Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:***

***I- direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;***

Nesse contexto, a matéria condominial é de natureza civil, portanto, deve obedecer à competência legislativa privativa da UNIÃO. Isto quer dizer que os Estados e Municípios não têm competência para legislar sobre matéria de natureza civil e comercial.

A esse propósito, as normas referentes aos condomínios edilícios, previsto no PL em tela, estão regradados pelos artigos 1331 e seguintes do Código Civil e em parte pela Lei federal de n.º 4.591/64, que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias, naquilo que não foi abrigado pelo Código Civil. Vejamos:

***Art. 1.332. Institui-se o condomínio edilício por ato entre vivos ou testamento, registrado no Cartório de Registro de Imóveis, devendo constar daquele ato, além do disposto em lei especial:***

***I - a discriminação e individualização das unidades de propriedade exclusiva, estremadas uma das outras e das partes comuns;***

*II - a determinação da fração ideal atribuída a cada unidade, relativamente ao terreno e partes comuns;*

*III - o fim a que as unidades se destinam.*

*Art. 1.333. A convenção que constitui o condomínio edilício deve ser subscrita pelos titulares de, no mínimo, dois terços das frações ideais e torna-se, desde logo, obrigatória para os titulares de direito sobre as unidades, ou para quantos sobre elas tenham posse ou detenção.*

*Art. 1.334. Além das cláusulas referidas no Art. 1.332 e das que os interessados houverem por bem estipular, a convenção determinará:*

*I - a quota proporcional e o modo de pagamento das contribuições dos condôminos para atender às despesas ordinárias e extraordinárias do condomínio;*

*II - sua forma de administração;*

*III - a competência das assembleias, forma de sua convocação e quorum exigido para as deliberações;*

*IV - as sanções a que estão sujeitos os condôminos, ou possuidores;*

*V - o regimento interno.*

*§ 1o A convenção poderá ser feita por escritura pública ou por instrumento particular.*

*Art. 1.341. A realização de obras no condomínio depende:*

*I - se voluptuárias, de voto de dois terços dos condôminos;*

*II - se úteis, de voto da maioria dos condôminos.*

A corroborar o exposto acima, insta transcrever o entendimento do renomado doutrinador Caio Mário da Silva Pereira, que preleciona:

*“A natureza jurídica da convenção de condomínio constitui objeto de consideração dos juristas. Assemelha-se ao contrato, por advir de emissão convergente de vontades, mas dele se dissocia por se aplicar a quem não participa de sua formação. É um “ato jurídico plúrimo” (Kytze), ou, no dizer de outros, um “ato-regra”, criando a normação de conduta para uma determinada comunidade, assegurando direitos e impondo obrigações. Seu fundamento contratualista perde terreno, uma vez que assume caráter normativo para todo o agrupamento social, aplicando-se coercitivamente, inclusive para os que manifestam vontade discordante de sua elaboração ou redação. No seu efeito, assemelha-se à lei, posto que dirigida à vontade de uma comunidade reduzida, e nesse sentido insere-se na teoria das fontes do direito”.*

É sabido que a Magna Carta de 1988 consagra em seu texto um expressivo rol de direitos e garantias, com a simples finalidade de servir à cidadania e à democracia. Desta forma, é oportuno destacar o artigo 5º, inciso LIV, da Constituição Federal, o qual prevê que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

É do referido preceito constitucional que se extrai o princípio do devido processo legal, uma garantia constitucional ampla, que confere a todo indivíduo, o direito fundamental a um processo justo, devido. Portanto, o processo há de estar em conformidade com o Direito como um todo, e não apenas em consonância com a lei.

Ademais, ao dispor sobre condomínios edilícios, o Projeto pretende interferir sobre as prerrogativas inerentes à propriedade privada, de uso, gozo, fruição e disposição de um bem privado. Assim, ao realizar uma limitação à forma de fruição e disposição da propriedade privada, o PL acaba

também por dispor sobre matéria típica de Direito Civil, para a qual a Constituição Federal atribui a competência legislativa exclusiva à União.

Nesse sentido, faz-se mister trazer à colação o entendimento do ilustre administrativista<sup>1</sup> que assevera, *ipsis litteris*:

*A competência para intervir na propriedade e atuar no domínio econômico não se distribui igualmente entre as entidades estatais. A legislação sobre direito de propriedade e intervenção no domínio econômico é privativa da União. Aos Estados e Municípios só cabem as medidas de polícia administrativa, de condicionamento de uso da propriedade ao bem-estar social e de ordenamento das atividades econômicas, nos limites das normas federais.*

Em abono dessa disposição doutrinária, insta salientar o entendimento adotado pela jurisprudência pátria, em caso análogo, quanto a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e de propriedade, *in verbis*:

*Estacionamento de veículos em áreas particulares. Lei estadual que limita o valor das quantias cobradas pelo seu uso. Direito civil. Invasão de competência privativa da União. Hipótese de inconstitucionalidade formal por invasão de competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF, art. 22, I). Enquanto a União regula o direito de propriedade e estabelece as regras substantivas de intervenção no domínio econômico, os outros níveis de governo apenas exercem o policiamento administrativo do uso da propriedade e da atividade econômica dos particulares, tendo em vista, sempre, as normas substantivas editadas pela União.*

<sup>1</sup> MEIRELLES, 1988, pág.499.

[ADI 1.918, rel. min. Maurício Corrêa, j. 23-8-2001, P, DJ de 1º-8-2003.]. ADI 4.862, rel. min. Gilmar Mendes, j. 18-8-2016, P, DJE de 7-2-2017.

Nesse passo, há que se notar que são as regras federais que comandam solitariamente o direito de propriedade, abrangendo, os condomínios edilícios. Sendo assim, por encerrarem normas civis gerais, com força vinculante para os Estados e Municípios, não podem ser modificadas pelo legislador local.

À vista do exposto, o PL invade a competência privativa da UNIÃO para legislar sobre direito do civil, locações, direito de propriedade, uso, usufruto, restando claro sua inconstitucionalidade formal orgânica.

Somado a isso, verifica-se no caso em comento que o projeto de lei padece de vício de inconstitucionalidade material, uma vez que a Constituição Federal tem por princípio a proteção do direito de propriedade e o seu reconhecimento como garantia individual (art. 5º, incisos XXII, XXIV e LIV), não passível, portanto, de restrição pelo legislador estadual. Para melhor ilustrar, transcrevemos os referidos artigos:

*Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

(...)

*XXII - é garantido o direito de propriedade;*

Logo, o projeto de lei em apreço, na medida em que pretende dispor sobre como o proprietário irá agir em sua propriedade, ou seja, como disporá e fruirá do seu bem, realiza uma

indevida interferência sobre a propriedade privada, em latente violação ao princípio do direito de propriedade.

A obrigatoriedade imposta interfere na liberdade dos estabelecimentos, **negando vigência a Constituição Federal, primeiro** por não sopesar os Princípios Constitucionais (art. 170, IV e V, CF) e, **segundo**, por impedir que se equalizem situações desiguais (art. 170, IX, CF).

O comando Constitucional preconiza que:

*“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre **iniciativa**, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

...

**IV - livre concorrência;**

*Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”*

Assim, rememora-se que quando ocorre **colisões entre princípios e garantias fundamentais**, o ordenamento jurídico busca por soluções analisando os conflitos existentes, criando sempre a tentativa de **ponderação** entre os **princípios e garantias** em questão, **de modo que o meio eleito pelo legislador estadual, não se revela o mais adequado.**

Por derradeiro, entendemos que as normas federais são suficientes para tutelar as relações atuais, não havendo a necessidade de se editar uma norma que trará ainda mais embaraço, com elevados dispêndio para os proprietários de imóveis.



Observa-se a inconstitucionalidade para o caso em comento, concernente a penalidade imposta pelo presente projeto, em seu artigo 3º, II, que assim dispõe:

*Art. 3º Os estabelecimentos que descumprirem esta Lei ficarão sujeitas às seguintes penalidades: I - multa; e II - multa no dobro do valor inicial quando da segunda autuação. Parágrafo único. A multa prevista nos incisos I e II do caput deste artigo será fixada entre R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), graduada de acordo com o porte do estabelecimento.*

Pelo texto ora transcrito, nota-se que tal dispositivo, da maneira como está, ao fixar multa no valor correspondente a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), dobrada na reincidência, o projeto não considera a proporcionalidade estabelecida em lei.

Desse modo, ao propor uma norma que não apenas visa criar uma obrigação, como também passe a configurar como infração com cominação de multa, é de fato ultrapassar o limite de uma simples preocupação com a segurança, uma vez que tal disposição fere os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, que atuam no caso, como limitadores dos excessos e abusos dos Estados.

Sobre o tema, calha colacionar o entendimento doutrinário adotado por **Humberto Ávila**:

*"A razoabilidade estrutura a aplicação de outras normas, princípios e regras, notadamente das regras. A razoabilidade é usada com vários sentidos. Fala-se em*

---

*razoabilidade de uma alegação, razoabilidade de uma interpretação, razoabilidade de uma restrição, razoabilidade do fim legal, razoabilidade da função legislativa <sup>2</sup>."*

Portanto, não se vislumbra legitimidade na imposição de aplicação de multa em valor exacerbado e arbitrário como o previsto no PL. Dito de outro modo, ao onerar os cidadãos em um momento tão delicado de nossa economia mundial, não se mostra uma medida racional.

Outro ponto a ser analisado é a falta de **evidências científicas para respaldá-lo**, visto que não há estudos que definitivamente estabeleçam circunstâncias em que a colocação de telas protetoras nos estabelecimentos comerciais vai impedir uma pessoa de cometer suicídio para exigir essa obrigatoriedade que gera custos aos comerciantes, sendo que campanhas educativas, palestras e acompanhamento por profissionais de saúde em escolas e centros médicos poderia ser intensificada auxiliando as famílias para se tratar na base os reais dos motivos que levam uma pessoa a ter essa atitude.

Assim, rememora-se que quando ocorre **colisões entre princípios e garantias fundamentais**, o ordenamento jurídico busca por soluções analisando os conflitos existentes, criando sempre a tentativa de **ponderação** entre os **princípios e garantias** em questão, **de modo que o meio eleito pelo legislador estadual, não se revela o mais adequado**.

Por fim, não se pode olvidar que as intervenções do Estado-administrador e do Estado-legislador, que evidentemente podem ocorrer, não devem perder de vista as balizas decorrentes das finalidades acima indicadas.

---

<sup>2</sup> Ávila, Humberto. **Teoria dos Princípios** – da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 6. ed.. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 138.

**Conclusão:**

Por todo o exposto, a Fecomércio/MT se posiciona de forma **divergente** ao PL 1187/2023, por razões de inconstitucionalidade formal orgânica, em decorrência da inobservância da competência privativa da UNIÃO para legislar sobre direito do civil e direito de propriedade, bem como inconstitucionalidade material por afronta ao princípio da proteção do direito de propriedade.

Atenciosamente,

  
**IGOR CUNHA**

Superintendente da Fecomércio MT