



São Paulo, 15 de outubro de 2019

Ao

Excelentíssimo Senhor

Vereador Eduardo Tuma

Câmara Municipal de São Paulo

Palácio Anchieta – Viaduto Jacareí, nº 100, 2º andar, Sala 213-A

01319-900 – São Paulo – SP

DOCREC

725/2019

Ref.: Ofício SGP-12 nº 510/2019

Exmo. Sr. Vereador,

A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS – ABRASCE, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 42.585.588/0001-32, com endereço na Rua Castilho, 392, 19º andar, CEP 04.568-010, São Paulo/SP, por seu Diretor-Presidente abaixo assinado, vem, respeitosamente, perante essa DD. Câmara Municipal, emitir sua opinião em relação ao **Projeto de Lei nº 335/2015**, de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador Dalton Silvano, conforme segue:

1. Resumo do Projeto de Lei nº 335/2015 e de sua tramitação

O PL obriga os estabelecimentos comerciais e de serviços sob administração privada em São Paulo, com capacidade para lotação simultânea a partir de 300 pessoas, a instalarem “*sistema automatizado para informar a lotação de estabelecimento em tempo real*”, informação que deverá constar em equipamentos “*posicionados nos principais acessos e com perfeita visualização para os usuários, passageiros e fiscalização municipal.*”

19:14 31/10/2019 020606 - Protocolo Legislativo - SP.22



Em resumo, os estabelecimentos em questão, entre eles os *“shoppings e centros comerciais”*, serão obrigados a implantar *“sensores estereoscópicos ou câmeras espereoscópicas”* nas portas de acesso, para a contagem automatizada do fluxo de pessoas.

Referido sistema deverá, ainda, ser *“conectado à rede local de informática do estabelecimento de forma que os agentes de fiscalização possam ter acesso remoto à lotação”*, além de *“fazer os streaming das imagens e possibilitar a gravação das imagens remotamente para que os órgãos de fiscalização possam acessar estes dados para se manifestarem sobre os pedidos de renovação dos alvarás e licenças de funcionamento.”*

Também se exige que os dados de contagem sejam armazenados pelo prazo de 60 meses, podendo ser requerido a qualquer momento pelos órgãos de fiscalização.

2

O PL foi designado para as Comissões de Constituição, Justiça e Legislação – CCJ, de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente – URB, de Atividade Econômica – ECON e de Finanças e Orçamento – FIN. Na Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, recebeu o Parecer Nº 1641/2015, opinando pela legalidade do PL, mas apresentando também um Substitutivo.

Já na Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, o Parecer Nº 1300/2018 apresentando foi favorável à aprovação do PL, assim como o Parecer Nº 139/2019 da Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica, que foi favorável ao Projeto, nos termos do Substitutivo apresentado pela CCJ.

2. A Justificativa do PL

A Justificativa para o PL, resumidamente, é no sentido de que *“há a necessidade de se implantar sistemas tecnológicos de apoio à fiscalização para que ela possa utilizar métricas mais modernas para expedir e renovar os alvarás de licença e funcionamento, apoiar a Defesa Civil e Corpo de Bombeiros no dimensionamento dos serviços de evacuação dos estabelecimentos, bem como do resgate às vítimas em casos de acidentes.”*

3. O PL é, data vênua, inconstitucional

(a) Inconstitucionalidade Formal

A ABRASCE acredita que, ao impor a obrigatoriedade de adoção de sistema automatizado de informação de lotação nos estabelecimentos que relaciona, o legislador municipal acabaria por cometer grave intromissão em seara que não lhe é própria, pois as medidas visadas no PL implicarão em aumento de gastos das pessoas jurídicas atingidas, representando evidente intervenção do Poder Público no domínio econômico, de competência concorrente apenas da União, Estados e Distrito Federal art. 24, I, CF).

3

Além disso, sob a perspectiva da imposição de custoso ônus como pressuposto para a exploração de negócios particulares, consubstanciado na necessidade de aquisição de equipamentos de elevando valor financeiro, pode-se também concluir que o PL interferiria na forma de uso e exploração da propriedade privada, invadindo, assim, a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22, I, da Constituição Federal).

Nesse sentido, entende a ABRASCE que o PL nº 335/2015 padece de vício de **inconstitucionalidade formal**, por violação ao pacto federativo de distribuição de competências, com infração aos dispositivos constitucionais acima comentado.

(b) Inconstitucionalidade Material

É certo o PL nº 335/2015 também ostenta mácula de inconstitucionalidade material, uma vez que interfere direta e indevidamente na atividade empresarial dos empreendedores de shopping centers e demais empresários, importando em violação ao seu direito líquido e certo de propriedade, reconhecido como garantia individual (CF, art. 5º, incisos XXII, XXIV e LIV) e princípio constitucional (CF, art. 170, inciso II), bem como aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, (CF, art. 1º, inciso IV, e artigo 170, *caput*)

4

A ABRASCE, sempre pensando na consolidação de seu setor, tem um histórico de atuações em casos semelhantes, envolvendo, entre outros temas, a defesa de seus associados em detrimento de obrigações absolutamente desarrazoadas, conforme exemplos abaixo:

- Lei nº 5.524/2012 do município do Rio de Janeiro, que exigia a instalação de equipamentos inteligentes em mictórios, descargas e torneiras de banheiros destinados ao público. Lei declarada inconstitucional pelo TJRJ (Adin nº 0004292-38.2014.8.19.0000);
- Lei nº 57/2001 do município de Manaus, que tornava obrigatória a instalação de detectores de metais nas entradas de acesso. Lei declarada inconstitucional pelo TJAM (Adin nº nº 4001704-07.2014.8.04.0000);

- Lei nº 247/2014 do município de Campo Grande, que visava a instalação de identificador eletrônico de vagas. Mandado de segurança concedido aos associados da ABRASCE (MS Coletivo nº 0836933-38.2014.8.12.0001); e
- Lei Complementar nº 140/2014, do Município do Rio de Janeiro, que impôs aos shopping centers e outros estabelecimentos privados a obrigação de "*implantar o sistema eletrônico de alarme sonoro e luminoso de detector de gás liquefeito de petróleo e similares*". Lei declarada inconstitucional pelo TJRJ (Adin nº 0010828-31.2015.8.19.0000).

O setor de shopping centers se destaca por medidas que promovem e garantem a todos o devido respeito às normas de segurança em seus ambientes, sendo esse, inclusive, um dos seus pilares de sustentação. No entanto, ao impor essa obrigatoriedade da instalação de tal sistema no interior de estabelecimentos onde haja uma lotação simultânea de 300 pessoas, o legislador cria embaraços excessivos e indevidos à exploração da atividade empresária, havendo inserção na esfera da discricionariedade do empresário e malferindo, em outras palavras, a livre iniciativa e a livre concorrência que norteiam a ordem econômica constitucional.

5

Inúmeros dos estabelecimentos citados pelo Projeto de Lei, inclusive vários shopping centers pequenos, de bairro e de pequeno alcance, seriam afetados, impondo uma oneração enorme que não condiz com as receitas advindas desses empreendimentos.

Interferências como essas causam assimetrias e distorções que oneram a atividade econômica, criando o custo Brasil, além de contaminarem a concorrência e criarem obstáculos para futuros investimentos.

Ademais, assim como o Poder Público não pode assumir isenções fiscais e perdas de arrecadação sem indicar a compensação, de acordo com a lei de responsabilidade fiscal, a mesma premissa vale para os negócios privados.

(c) Ofensa aos Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade

A exigência de instalação custoso *“sistema automatizado para informar a lotação de estabelecimento em tempo real”*, configura, ainda, flagrante violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, apontados pela doutrina e pela jurisprudência como importante instrumento de controle de leis ou atos do Poder Público, limitando o arbítrio e os excessos no exercício do poder estatal, a fim de proteger os direitos fundamentais dos cidadãos e garantir as liberdades constitucionais (STF: ADI 247; RE 635.023 ED/DF).

6

No caso, todos os estabelecimentos citados no PL se submetem, antes de sua abertura ao público, à vistoria prévia do Corpo de Bombeiros para fins de aprovação de suas instalações e equipamentos de segurança, que levam em consideração, inclusive, o respectivo dimensionamento de público, de forma que a emissão do AVCB – Auto de Vistoria de Corpo de Bombeiros já atesta a conformidade de tais estabelecimentos com relação à preocupação que o PL tenta abordar.

Assim, a instalação de equipamentos onerosos com vistas à *“apoio à fiscalização para que ela possa utilizar métricas mais modernas para expedir e renovar os alvarás de licença e funcionamento”*, mostra-se, em princípio, desnecessário, face aos rigorosos procedimentos já adotados para aprovação de funcionamento, e equipamentos já solicitados dos estabelecimentos, para que operem com segurança.

Além disso, é de se aduzir que não há nenhuma comprovação ou estudo que indique que os equipamentos mencionados no PL seriam capazes de proporcionar qualquer segurança adicional às medidas já adotadas pelos órgãos competentes, especialmente Corpo de Bombeiros. Em segundo lugar, mesmo que houvesse algum incremento na segurança, o que se admite por argumentação, ainda assim o custo e onerosidade de aquisição e manutenção se afigurariam imensamente desproporcionais ao suposto benefício.

A esse respeito, frise-se que o entendimento jurisprudencial é firme a respeito da inconstitucionalidade, por irrazoabilidade e/ou desproporcionalidade, das normas que impõem aos particulares ônus mais gravoso do que o necessário para se alcançar o respectivo objetivo, como ocorre com o PL ora em foco (STF: ARE 691591 AgR).

Finalmente, no caso dos Shopping, tem-se, ainda, que em suas dependências não se desempenha, em regra, atividades que envolvam qualquer perigo ou risco fora do comum, não sendo razoável, nem, proporcional, que sejam obrigados a instalar em suas múltiplas entradas (às vezes dezenas delas, considerando-se os estacionamentos) caros e dispendiosos equipamentos a pretexto de uma suposta melhoria na segurança, que nem sequer está comprovada, em relação ao fluxo de pessoas e lotação.

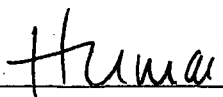
Enfim, sob a perspectiva dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, esse PL também se mostra materialmente inconstitucional.

4. Conclusão

Segundo as impressões da ABRASCE, expressas nesta resposta, não há dúvidas da flagrante inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 335/2015.

Renovamos nossos protestos de elevada estima e consideração, ficamos às ordens para eventuais esclarecimentos futuros e subscrevemo-nos,

Associação Brasileira de Shopping Centers – ABRASCE



Glauco Cezar Humai
Diretor Presidente