



ESTADO DE MATO GROSSO

PODER JUDICIÁRIO

ÓRGÃO ESPECIAL

Número Único: 1011461-71.2020.8.11.0000
Classe: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)
Assunto: [Inconstitucionalidade Material]
Relator: Des(a). RONDON BASSIL DOWER FILHO

Turma Julgadora: [DES(A). RONDON BASSIL DOWER FILHO, DES(A). CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA, DES(A). CLARICE CLAUDINO DA SILVA, DES(A). JOSE ZUQUIM NOGUEIRA, DES(A). JUVENAL PEREIRA DA SILVA, DES(A). MARCIO VIDAL, DES(A). MARCOS MACHADO, DES(A). MARIA APARECIDA RIBEIRO, DES(A). MARIA HELENA GARGAGLIONE POVOAS, DES(A). NILZA MARIA POSSAS DE CARVALHO, DES(A). ORLANDO DE ALMEIDA PERRI, DES(A). PAULO DA CUNHA, DES(A). RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO, DES(A). SEBASTIAO DE MORAES FILHO]

Parte(s):

[MARCOS ROLIM DA SILVA - CPF: 005.258.162-40 (ADVOGADO), ASSOCIACAO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS ABRASCE - CNPJ: 42.585.588/0001-32 (AUTOR), SERGIO VIEIRA MIRANDA DA SILVA - CPF: 029.280.207-21 (ADVOGADO), ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO (REU), JOSE RICARDO PEREIRA LIRA - CPF: 697.465.597-53 (ADVOGADO), MINISTERIO PUBLICO DE MATO GROSSO (CUSTOS LEGIS)]

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência Des(a). MARIA HELENA GARGAGLIONE POVOAS, por meio da Turma Julgadora, proferiu a seguinte decisão: **POR MAIORIA, JULGOU PROCEDENTE A AÇÃO COM EFEITOS EX TUNC, NOS TERMOS DO VOTO DO 5º VOGAL - DES. RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO.**

E M E N T A

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL – CÂMERAS EM ESTABELECIMENTOS E LOCAIS MONITORADOS – ARMAZENAMENTO



DAS IMAGENS POR 30 DIAS E FUNCIONÁRIO APTO AO MANUSEIO – MULTA E RESPONSABILIDADE CRIMINAL – INTERFERÊNCIA NA ORDEM E GESTÃO ECONÔMICA DOS EMPREENDEDORES - MATÉRIA AFETA AO DIREITO CIVIL – COMPETÊNCIA DA UNIÃO – INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA – AÇÃO PROCEDENTE.

Deve ser reconhecida a inconstitucionalidade de Lei Estadual que obriga os estabelecimentos comerciais monitorados por câmeras a armazenarem as imagens por 30 dias e, ainda, a manterem pessoa apta a manuseá-las durante o horário de funcionamento, sob pena de multa e responsabilidade criminal em caso de violação ao sigilo. Isso porque reflete diretamente no direito de propriedade, influencia a ordem e a gestão econômica dos empreendedores ao impor-lhes ônus financeiro alheio à sua atividade, restringe o exercício de propriedade, interfere no domínio econômico e afronta o princípio da livre iniciativa, matérias afetas ao direito Civil, de competência exclusiva da União.

RELATÓRIO

EXMO. SR. DES. RONDON BASSIL DOWER FILHO
(RELATOR)

Egrégio Plenário,

A ***Associação Brasileira de Shopping Centers*** (ABRASCE) propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a **Lei Estadual nº. 11.120/2020**, que obrigou estabelecimentos e locais com grande fluxo de circulação de pessoas, desde que detentores de sistema de monitoramento e gravação eletrônica de imagens por meio de circuito fechado, a manterem os arquivos de imagens diárias armazenados por um período mínimo de 180 dias, sob pena de multa de 5.000 UPF/MT.

Em linhas gerais, alega que ao regular a forma de *exploração da propriedade privada*, o ato normativo invadiu a **competência privativa da União para legislar sobre direito civil**,



incorrendo em **inconstitucionalidade formal**.

Também sustenta a **inconstitucionalidade material** da norma, pois ao transferir para particulares o dever estatal de preservar a ordem e a segurança, a norma ofendeu o **direito de propriedade** e os **princípios da livre iniciativa, livre concorrência e proporcionalidade**.

Nesse ponto, afiança que “*a obrigação de tomar medidas positivas visando à preservação da segurança pública, aí compreendidas a preservação da incolumidade do patrimônio dos particulares, compete apenas ao Estado, não podendo qualquer parcela de tal dever ser transferida a grupos paraestatais particulares, tais como os aparatos que, nos shopping centers instalados no Estado de Mato Grosso, exercem função meramente complementar de prestar segurança aos seus frequentadores*”.

E além de afirmar que o objetivo da lei é “*compensar a ineficácia das medidas de segurança levadas a efeito pelos órgãos estatais*”, assinala que “*a atividade de shopping centers não oferece risco extraordinário à segurança de seus usuários, ou que deva ser mitigado ou aperfeiçoado mediante o armazenamento de imagens de circuito interno*”.

Assim, por entender que o diploma viola o disposto no art. 1º, *caput* e inc. IV, art. 5º, inc. XXII, art. 22, inc. I, art. 144 e art. 170, inc. II e IV, todos da **Const. Federal**, e as normas elencadas no art. 1º, *caput* e parágrafo único, art. 3º, inc. I, 9º, 10, 74 e 75, todos da **Const. Estadual**, requereu a concessão de medida **cautelar** para que fossem **sobretestados os seus efeitos** e, no **mérito**, declarada a sua **inconstitucionalidade** (ID 44129953).

Foram anexados documentos (ID 44129954 a 44129960).



Diante da relevância da matéria e do especial significado para a ordem social e segurança jurídica, adotou-se o **rito abreviado** de julgamento (ID 44908964).

Defendendo o ato impugnado, a Assembleia Legislativa e a Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso pleitearam, preliminarmente, o **não conhecimento da demanda por falta de legitimidade ativa** e, no mérito, a sua **improcedência** (ID 45883950 e 47093494).

A seguir, a douta Procuradoria-Geral de Justiça lançou parecer pelo **acolhimento** da preliminar, seja porque entidades de classe de âmbito *nacional* não constam no rol de legitimados do art. 124, inc. VIII, da Const. Estadual, seja pela falta de atendimento aos requisitos de *atuação transeracional* e *pertinência* temática. No mérito, opinou pela **improcedência** do pedido (ID 49807031).

Na sequência, a autora anexou petição e documentos rebatendo o parecer ministerial (ID 51869460 a 51869465).

É o relatório.

SUSTENTAÇÃO ORAL

USOU DA PALAVRA O ADVOGADO SÉRGIO VIEIRA MIRANDA DA SILVA, OAB/SP 175217-A.

PARECER ORAL



EXMO. SR. DR. JOSÉ ANTONIO BORGES PEREIRA
(PROCURADOR DE JUSTIÇA)

Ratifico o parecer escrito.

V O T O (PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO POR
ILEGITIMIDADE ATIVA)

EXMO. SR. DES. RONDON BASSIL DOWER FILHO
(RELATOR)

Egrégio Plenário,

A preliminar de não conhecimento por **falta de legitimidade ativa** deve ser **rejeitada**.

A Constituição Federal prevê a legitimidade das entidades de classe de âmbito **nacional** para a propositura do processo de fiscalização abstrata da norma perante o Supremo Tribunal Federal (art. 103, inc. IX,).

Por *simetria*, a Const. Mato-grossense reconhece as entidades de classe de âmbito **estadual** como uma das legitimadas a instaurar a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal nesta Corte de Justiça (art. 124, inc. IX).

Partindo dessas premissas, o Estatuto Social (art. 1º, § 2º) da autora, **Associação Brasileira de Shopping Centers** (ABRASCE), indica o caráter **nacional** da entidade, que atua diretamente ou por meio de coordenadores estaduais nomeados pelo seu diretor presidente (ID 44129954), com representatividade em todos os Estados da Federação (ID 51869463).



Não se trata, como é fácil perceber, de associação que concentra associados *apenas* em Mato Grosso. Suas atividades vão além e se estendem sobre *todo* o território nacional.

Isso, contudo, **não** lhe retira a legitimidade para postular, em controle direto, a constitucionalidade de ato normativo perante o Tribunal de Justiça.

O raciocínio é simples. Se a entidade atua em *todo* o território nacional, sua atuação **não** se restringe a determinado ente federativo ou localidade. Ela compreende o país como um *todo*, o que remonta à ideia de que seu espectro de atuação, justamente por ter natureza **nacional**, *também* comprehende os Estados-membros.

Aliás, soaria ilógico reconhecer a legitimidade da associação de classe de caráter nacional, como bem anotado no art. 103, inc. IX, da CF, para propor ações dessa natureza perante o Supremo Tribunal Federal, mas não emprestar-lhe a mesma legitimidade no âmbito dos Estados. Seria, ainda, tornar letra-morto a máxima de quem pode o mais pode o menos (*in eo quod plus est semper inest et minus*).

Assim, considerando que o Pretório Excelso, em recente decisão, reconheceu a **legitimidade** da autora para propor ações visando ao controle abstrato da constitucionalidade naquela Corte, é defeso negar-lhe essa mesma legitimidade na esfera estadual, sobretudo numa era em que se busca alargar o acesso à jurisdição constitucional, concretizando a ideia de democracia participativa.

A propósito, eis a ementa do referido julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.



LEGITIMIDADE DA REQUERENTE. LEI 8.174/2018, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INSTITUIÇÃO DO FERIADO DO DIA DAS MÃES. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. DIREITO DO TRABALHO. OFENSA AO ART. 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. I – A **legitimidade da Associação Brasileira de Shopping Centers** – Abrasce para propor ação direta de constitucionalidade questionando dispositivos do interesse e com impacto direto na situação jurídica de setores dos **shopping centers**. Precedente. II - Lei estadual que estabelece o feriado do Dia das Mães, comemorado no segundo domingo do mês de maio. Usurpação de competência da União para legislar sobre direito do trabalho. Violação do disposto no art. 22, I, da Constituição Federal. Precedentes. III - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei 8.174/2018, do Estado do Rio de Janeiro” (ADI 6.133/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJE 6.7.2020). Destaquei.

Em sintonia com esse entendimento, o Tribunal de Justiça Bandeirante já decidiu que, “*dispondo de legitimidade ativa para propositura de ação direta de inconstitucionalidade perante o Colendo Supremo Tribunal Federal, à requerente não se pode negar a mesma legitimidade no âmbito estadual*” (ADI 2042147-22.2014, Rel. Des. João Carlos Saletti, Órgão Especial, DJE 4.2.2015).

Para além de representar os agentes econômicos que exploram a atividade de **shopping centers** em sua totalidade, a autora,



que conta com empreendimentos associados em pelo menos nove Estados-Membros (condição estabelecida por analogia à Lei dos Partidos Políticos), também atende ao requisito da **pertinência temática**, pois o objeto de controle produz efeitos sobre os interesses dos seus associados.

Diante quadro, a evidenciar a legitimidade ativa da autora, **rejeito** a preliminar de não conhecimento.

UNÂMIME

VOTO (MÉRITO)

EXMO. SR. DES. RONDON BASSIL DOWER FILHO
(RELATOR)

Superada essa questão, passa-se ao exame do mérito.

O objeto da declaratória é a **Lei Estadual nº. 11.120/2020**, cujo conteúdo pode ser conferido nas linhas que seguem:

“Art. 1º Os estabelecimentos e locais com grande fluxo de circulação de pessoas, que possuam sistema de monitoramento e gravação eletrônica de imagens por meio de circuito fechado, são obrigados a manter os arquivos de imagens diárias armazenados por um período mínimo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da 0h (zero hora) da data de



início da gravação.

§ 1º Consideram-se locais com grande fluxo de circulação de pessoas:

I - os estabelecimentos bancários, shoppings e estabelecimentos comerciais em geral;

II - as clínicas médicas, hospitais e demais estabelecimentos de saúde, públicos ou privados;

III - os terminais de transporte rodoviário de pessoas e cargas, municipais, intermunicipais e interestaduais;

IV - os estabelecimentos de ensino em geral e as creches, públicos ou privados;

V - os condomínios residenciais, abertos ou fechados;

VI - as casas de espetáculos em geral, cinemas, museus, zoológicos e afins;

VII - as academias de ginástica, quadras esportivas, estádios, parques e afins;

VIII - VETADO.

§ 2º O acesso de terceiros, pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, ao material a que se refere o caput deste artigo será concedido somente mediante autorização judicial, a qual deverá indicar expressamente o intervalo de tempo a ser disponibilizado.

§ 3º É assegurado a todas as pessoas que figurem



em gravação obtida de acordo com esta Lei o direito de acesso ao material registrado por sistema de monitoramento de imagem e áudio, que só poderá ser negado pelo responsável legal do logradouro no caso de a filmagem constituir:

- I - ameaça aos direitos e garantias de terceiros;
- II - prejuízo à apuração de atos ilícitos e inquéritos criminais;
- III - perigo à segurança pública.

§ 4º Nos processos que envolvam segredo de justiça, o acesso aos arquivos de imagens de circuitos internos a que se refere esta Lei ficará adstrito aos autos do processo, mantidos em cartório judicial, não podendo ser copiados ou divulgados pelas partes juridicamente interessadas, sob pena das sanções legais cabíveis e do dever de indenizar.

Art. 2º Os locais, onde forem instalados os dispositivos de monitoramento em vídeo e áudio a que se refere esta Lei, deverão ter afixados cartazes ou placas em pontos de fácil visualização, informando ao público sobre o monitoramento, inclusive com linguagem em braile.

Art. 3º Fica proibida a instalação de dispositivos de monitoramento eletrônico em vídeo e áudio em lavabos, vestiários e banheiros de uso comum ou privativo, sob pena de violação ao disposto no art. 5º, inciso X, da Constituição Federal, sem prejuízo das demais sanções de natureza cível e administrativa.



Art. 4º Os estabelecimentos que optarem pela instalação de dispositivos de monitoramento eletrônico em vídeo e áudio deverão assegurar as condições de segurança necessárias à inacessibilidade do material gravado a terceiros, devendo manter pessoa apta a manuseá-lo durante o horário de funcionamento do estabelecimento, que ficará obrigada ao dever de sigilo, sob pena de responder criminalmente pela eventual violação de conteúdo restrito.

Parágrafo único Na hipótese do registro de imagem e áudio que ensejem a prova de fatos tipificados na lei penal brasileira como crime, a pessoa responsável pela manutenção do sistema deverá comunicar imediatamente o fato ao Ministério Público da jurisdição onde estiver instalado o equipamento, até o máximo de 72 (setenta e duas) horas do registro, sob pena de incorrer nas mesmas penas dispostas no *caput*.

Art. 5º A violação de qualquer dos dispositivos contidos nesta Lei sujeitará o infrator à sanção pecuniária no montante de 5.000 (cinco mil) Unidades Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso - UPF/MT ou índice equivalente que venha a substituí-lo, podendo ser dobrado o valor da multa, no caso de reincidência.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação" (Destaquei).

A controvérsia está em saber se a norma teria invadido a competência privativa da União para legislar sobre *exploração da*



propriedade privada, matéria inserida no direito civil (art. 22, inc. I, da CF), e ofendido os princípios os **princípios da livre iniciativa, livre concorrência e proporcionalidade**.

A resposta é negativa.

O diploma em foco impõe aos locais de grande fluxo de pessoas, desde que detentores de sistema de videomonitoramento, que **armazenem as imagens captadas por meio de circuito fechado pelo período mínimo de 180 dias**.

Não fixa diretrizes negociais e nem mesmo ordena como deve ser explorada a atividade econômica dos sujeitos ali descritos, limitando-se a resguardar a **segurança pública** e, em especial, a **proteção dos consumidores**, ao conamar os entes privados a atuar em sistema de corresponsabilidade.

A **segurança pública**, segundo o disposto no art. 144, *caput*, da CF, reproduzido no art. 74 da Const. Estadual, é “*dover do Estado*” e “*direito e responsabilidade de todos*”. É atividade que deve ser prestada pelos entes estatais e, **concomitantemente**, pela comunidade em geral, buscando evitar e controlar atos de criminalidade.

Nesse quadro, a imposição de armazenar imagens obtidas a partir de filmagens de circuito interno, longe de configurar ingerência na gestão do patrimônio privado, reflete uma medida amparada nas responsabilidades constitucionais.

Cuida-se, ademais, de instrumento vocacionado a proteger os **consumidores**, donde se extrai a ideia de que a norma está *inserida* no campo do **direito do consumidor**, cuja competência para legislar é **concorrente** entre União, Estados-membros e Distrito Federal (art. 24, inc. inc. V e VII, da CF).



Sob esse enfoque, eis o que se consignou no parecer ministerial: “*O dispositivo constitucional prevê que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre consumo. A Lei Estadual n. 11.120/2020 impõe a obrigação de manter em arquivo as imagens do circuito interno dos estabelecimentos de grande fluxo visando justamente proteger aqueles que consomem e utilizam os inúmeros serviços ofertados pelos shopping centers, estes por sua vez auferem lucro com a exploração dessas atividades e, assim, parece razoável exigir deles que garantam a segurança dos seus usuários*” (ID 49807031).

Para além de não ter usurpar competência legiferante da União, o ato normativo também não apresenta vício material de qualquer natureza.

Inexiste incompatibilidade entre ele e princípios constitucionais como **livre iniciativa** e **livre concorrência**, seja porque o exercício da iniciativa privativa deve guardar sintonia com os interesses sociais e coletivos, seja porque a norma impugnada sequer irradia efeitos de grande monta sobre a atividade econômica dos particulares.

Direitos e garantias constitucionais não assumem feições absolutas, muito menos valores ou campos de atuação engessados, devendo se conformar entre si. Por isso, quando o Estado estabelece, em nome da proteção dos consumidores, obrigações a determinadas categorias econômicas, sua atuação não configura ofensa ao **princípio geral da atividade econômica** (art. 170, *caput*, da CF), senão a efetiva observância de expresso mandamento encartado no 5º, inc. XXXII, da CF (“*O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor*”).

A propósito, transcreve-se parte de aresto do Supremo Tribunal Federal que bem elucida bem a questão:



“(...). O estatuto constitucional das franquias individuais e liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas – e considerado o substrato ético que as informa –, permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica (RTJ 173/807-808), destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros. – **A regulação estatal no domínio econômico, por isso mesmo, seja no plano normativo, seja no âmbito administrativo, traduz competência constitucionalmente assegurada ao Poder Público, cuja atuação – destinada a fazer prevalecer os vetores condicionantes da atividade econômica (CF, art. 170) – é justificada e ditada por razões de interesse público, especialmente aquelas que visam a preservar a segurança da coletividade.** – A obrigação do Estado, impregnada de qualificação constitucional, de proteger a integridade de valores fundados na preponderância do interesse social e na necessidade de defesa da incolumidade pública legitima medidas governamentais, no domínio econômico, decorrentes do exercício do poder de polícia, a significar que os princípios que regem a atividade empresarial autorizam, por efeito das diretrizes referidas no art. 170 da Carta Política, a incidência das limitações jurídicas que resultam do



modelo constitucional que conforma a própria estruturação da ordem econômica em nosso sistema institucional. Magistério da doutrina. – Diploma legislativo local que condiciona determinadas atividades empresariais à estrita observância da cláusula de incolumidade destinada a impedir a exposição da coletividade a qualquer situação de dano. Vedações da edificação e instalação ‘de postos de abastecimento, lavagem e lubrificação nos estacionamentos de supermercados e hipermercados e similares, bem como de teatros, cinema, shopping centers, escolas e hospitais públicos’ (...)” (AgRg no RE 597165/DF, Rel. Min. Celso de Mello, 2^a Turma, DJE 9.12.2014). Destaquei.

Em termos mais diretos, o Pretório Excelso também já decidiu que “A Constituição autoriza a imposição de limites aos direitos fundamentais quando necessários à conformação com outros direitos fundamentais igualmente protegidos” (ADI 4066/DF, Rela. Min. Rosa Weber, DJE 7.3.2018).

Da mesma forma, a lei atacada não fere o **princípio da proporcionalidade** em nenhum dos seus aspectos ou subprincípios (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito).

A um só tempo, ela é **adeuada** ao objetivo proposto, consistente em garantir a segurança dos frequentadores e usuários dos serviços oferecidos pelas entidades descritas em seu art. 1º, § 1º, **necessária** para gerar maior eficácia à prevenção de danos e repressão de crimes e, por fim, de **pouco impacto financeiro**, dado o baixo custo gerado pelo arquivamento de imagens em discos rígidos ou em nuvens de armazenamento (serviço, inclusive, que muitas vezes pode ser



contratado de forma gratuita).

Enfim, sabendo-se que a Lei Estadual nº. 11.120/2020 está em conformidade com valores, princípios e garantias constitucionais, deve ser reconhecida a sua **constitucionalidade** e afastada, por conseguinte, a pretensão da autora.

Por todo o exposto e em consonância com o parecer ministerial, julgo **IMPROCEDENTE** o pedido.

É como voto.

VOTO (MÉRITO)

EXMO. SR. DES. RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS
FILHO (5º VOGAL)

Peço vista dos autos para melhor analisar a matéria.

VOTO (MÉRITO)

EXMA. SRA. DESA. MARIA APARECIDA RIBEIRO (1ª VOGAL)
Acompanho o voto do eminente relator.

VOTO (MÉRITO)

EXMO. SR. DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA (2º VOGAL)
Com todas as *vênias* ao Desembargador Rubens de Oliveira Santos



Filho, que pediu vista dos autos, acompanho o voto do relator. Para contribuir, a Lei nº 11.120/2020, que é objeto da ADI, sofreu alteração durante o curso da ação pela Lei nº 11.198/2020, de onde, inclusive, o prazo de 180 (cento e oitenta) dias passou a ser de 30 (trinta) dias. Esse fato faz cair por terra os argumentos quanto ao impacto financeiro e a desproporcionalidade.

Apenas para contribuir, pois, o voto do relator foi muito bem fundamentado, no qual o acompanho.

É como voto.

VOTO (MÉRITO)

EXMA. SRA. DESA. NILZA MARIA PÔSSAS DE CARVALHO (3^a VOGAL)

Acompanho o voto do relator.

Faria uma sugestão quanto ao prazo, mas, o Desembargador José Zuquim Nogueira informou-nos que já houve a redução do prazo para trinta dias.

VOTO (MÉRITO)

EXMO. SR. DES. ORLANDO DE ALMEIDA PERRI (4º VOGAL)

Eminentes Pares:

Enquanto o Desembargador Rondon Bassil Dower Filho lia o seu voto e o douto advogado brilhantemente expunha suas razões da tribuna, pesquisei na internet e encontrei o Projeto de Lei nº 7.018, que ainda está em tramitação no Congresso Nacional, cujo artigo 2º estabelece que os shoppings centers, supermercados, comércios em geral e estabelecimentos bancários, que possuam câmeras de monitoramento eletrônica, sejam obrigados a guardar as imagens por um período



mínimo de 30 (trinta) dias, a contar da zero hora do início da gravação. Observo que na questionada Lei nº 11.120/2020, é estabelecido, tanto no artigo 1º quanto no artigo 4º, que os shoppings centers não estão obrigados a fazer instalação dos equipamentos de vigilância eletrônica. A lei é clara ao dispor que:

"Art. 1º Os estabelecimentos e locais com grande fluxo de circulação de pessoas, que possuam sistema de monitoramento e gravação eletrônica de imagens por meio de circuito fechado, são obrigados a manter os arquivos de imagens diárias armazenados por um período de 30 (trinta) dias, a contar da 0h (zero hora) da data de início da gravação."

A referida Lei não obriga os estabelecimentos a adquirirem os equipamentos de gravação eletrônica, mas obriga a gravação eletrônica àqueles que os possuem.

O Desembargador José Zuquim disse que a lei sofreu alteração para estabelecer o prazo de trinta dias.

Pergunto aos senhores, esses shoppings centers, com faturamentos enormes, gigantescos, se escondem na desculpa que terão despesas que afetarão os seus bolsos?

Pouco importa se são trinta ou noventa dias. Que despesas serão essas que não poderão suportar?

Na verdade, os shoppings centers estão defendendo seus próprios interesses e é preciso que aqui se diga a verdade, pois, na realidade, não querem que esses estabelecimentos tenham a obrigatoriedade de guarda.

Aqui a relação é de consumo e não de direito civil *stricto sensu*, como se defendeu. A relação é de proteção ao consumidor. Não querem que os consumidores utilizem as imagens que venham a afetar os interesses dos próprios shoppings centers, como temos visto amiúde com seguranças agredindo e até matando consumidores dentro de suas dependências, sem falarmos no racismo.

Não estamos a tratar de segurança pública, como aqui se defendeu.



Estamos a falar de pura relação de consumo, onde a competência é concorrente, como dispõe o art. 24, inciso 5º da Constituição Federal. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pródiga em reconhecer a legitimidade, a constitucionalidade de leis municipais, que preveem a instalação e a guarda das imagens coletadas por monitoramento eletrônico.

Coletei, pelo menos, umas cinco jurisprudências da Ministra Carmem Lúcia Antunes Rocha, como no RE/SP 725125, onde cita outras quatro ou cinco jurisprudências de relatoria dos Ministros Luiz Fux, Carlos Ayres Britto e Celso de Mello.

Acompanho o eminentíssimo relator para julgar improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade.

É como voto.

VOTO (MÉRITO)

EXMO. SR. DES. JUVENAL PEREIRA DA SILVA (7º VOGAL)

Senhora Presidente:

Diante de todo o exposto e do voto do eminentíssimo com fundamento pela improcedência, cuja matéria conhecida, com precedentes do Supremo Tribunal Federal, nesta oportunidade, com toda vénia e respeito ao Desembargador Rubens de Oliveira Santos Filho, que pediu vista dos autos, acompanho voto do douto relator.

É como voto.

VOTO (MÉRITO)

EXMO. SR. DES. SEBASTIÃO DE MORAES FILHO (8º VOGAL)

Eminentes Pares,

Enquanto o ilustre relator leu o seu voto, redigi o meu.



Com as palavras do Desembargador Orlando de Almeida Perri, após o voto do eminentíssimo relator, exauriram-se todas as questões que reproduziria em meu voto e, nesse caso, seria “chover no molhado”. Acrescento que no artigo 24, inciso 5º da Constituição Federal realmente confere a competência concorrente do Estado com a Federação e o § 3º é muito claro:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exerçerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

Isso que o Estado fez ao editar essa lei.

Estou de pleno acordo com o voto do eminentíssimo relator e com os acréscimos do eminentíssimo Desembargador Orlando de Almeida Perri. É como voto.

VOTO (MÉRITO)

EXMA. SRA. DESA. MARIA HELENA GARGAGLIONE PÓVOAS (10º VOGAL)

Peço *vénia* ao eminentíssimo Desembargador Rubens de Oliveira Santos Filho, e acompanho o voto do eminentíssimo relator.

VOTO (MÉRITO)

EXMO. SR. DES. CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA (11º VOGAL)
Aguardo o pedido de vista dos autos.



VOTO (MÉRITO)

EXMA. SRA. DESA. CLARICE CLAUDINO DA SILVA (12^a VOGAL)

Peço *vênia* ao Desembargador Rubens de Oliveira Santos Filho, que pediu vista dos autos, e desde já, acompanho o voto do relator.

VOTO (MÉRITO)

EXMO. SR. DES. MARCOS MACHADO (13º VOGAL)

Aguardo o pedido de vista dos autos.

EM 11 DE MARÇO DE 2021:

POR UNANIMIDADE REJEITOU A PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA. NO MÉRITO, FOI ADIADA A CONCLUSÃO DO JULGAMENTO EM FACE DO PEDIDO DE VISTA FORMULADO PELO 5º VOGAL - DES. RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO. O RELATOR JULGOU IMPROCEDENTE A AÇÃO, SENDO ACOMPANHADO PELOS 1^a, 2^º, 3^a, 4^º, 7^º, 8^º, 10^º E 12^a VOGAIS. AGUARDAM O PEDIDO DE VISTA OS 11^º E 13^º VOGAIS.

AUSENTE JUSTIFICADAMENTE O DES. RUI RAMOS RIBEIRO. E AUSENTE TEMPORARIAMENTE O DES. PAULO DA CUNHA.

SESSÃO DE 10 DE JUNHO DE 2021 (CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)



VOTO VISTA (MÉRITO)

EXMO. SR. DES. RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS
FILHO (5º VOGAL

Egrégio Plenário,

A Ação foi proposta pela **Associação Brasileira de Shopping Centers** (ABRASCE) e visa à declaração de inconstitucionalidade *in toto* da **Lei Estadual n. 11.120/2020**, que **obrigou** estabelecimentos e locais com grande fluxo de circulação de pessoas, **desde que detentores de sistema de monitoramento e gravação eletrônica de imagens por meio de circuito fechado**, a manterem os arquivos de imagens diárias armazenados por um período mínimo de 180 dias, sob pena de multa de 5.000 UPF/MT.

Referida norma foi alterada no curso desta Ação pela Lei n. 11.198, de 24 de setembro de 2020, passando a prever que “os estabelecimentos são obrigados a manter os arquivos de imagens diárias armazenados **por um período de 30 dias**, a contar da 0h da data de início da gravação”.

Conforme precedente do STF, se ocorrer alteração da Lei no curso da ADIN, a petição inicial deve ser aditada de maneira a demonstrar que a nova redação apresenta o mesmo vício de inconstitucionalidade que existia na primeira, sob pena de não conhecimento por ausência de interesse de agir.

A propósito:

“AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE



INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA 2.208/2001 E LEI 12.852/2013 - ESTATUTO DA JUVENTUDE. MEIA-ENTRADA. REVOGAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA E ALTERAÇÃO SUBSTANTIVA DA LEI 12.852/2013 PELA LEI 12.933/2013. AUSÊNCIA DE ADITAMENTO. FALTA DE IMPUGNAÇÃO À TOTALIDADE DO COMPLEXO NORMATIVO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

- 1. A revogação, ou substancial alteração, do complexo normativo impõe ao autor o ônus de apresentar eventual pedido de aditamento, caso considere subsistir a inconstitucionalidade na norma que promoveu a alteração ou revogação (ADI 2.542, Rel. Min. LUIZ FUX, Pleno, DJe de 27/10/2017).**
- 2. A impugnação deficitária de complexo normativo unitário configura vício processual, comprometendo o interesse de agir e impedindo o conhecimento da ação. Precedentes: ADI 4.227, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 31/3/2016; ADI 2.422 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2014; ADI 2.174, Rel. Min. MAURÍCIO CORREA, Tribunal Pleno, DJ de 7/3/2003.**
- 3. In casu, havido reforço e complementação substancial da matéria em exame pela Lei 12.933/2013, o requerente manteve-se inerte, deixando de promover o aditamento do pedido, mesmo transcorrido considerável lapso de tempo desde a inovação legislativa.**
- 4. Agravo regimental conhecido e desprovido" (STF.**



Plenário. ADI 2595 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/12/2017.)

No entanto, não é esse o caso destes autos, já que a modificação se deu essencialmente quanto ao período mínimo em que as imagens coletadas pelos sistemas de monitoramento internos devem ser armazenadas, **passando de 180 para 30 dias**, ou seja, **a mudança não foi substancial, visto que a obrigação de armazenamento permanece.**

A redução do prazo não encerra o questionamento sobre a constitucionalidade, mesmo porque todos os demais artigos permaneceram inalterados.

Assim, a questão impugnada nesta Ação subsiste, qual seja, saber se a norma invadiu a competência privativa da União para legislar sobre *exploração da propriedade privada*, matéria inserida no direito civil, e se violou os princípios da livre iniciativa, livre concorrência e proporcionalidade.

A requerente argui tanto **inconstitucionalidade formal**, porque referida Lei regulamenta a forma de exploração da propriedade privada, portanto invade a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, como também **inconstitucionalidade material**, ao transferir para os entes particulares o dever estatal de preservar a ordem e a segurança, em flagrante ofensa ao direito de propriedade e aos princípios da livre iniciativa, da livre concorrência e da proporcionalidade. E afirma que o intuito é de compensar a ineficácia das medidas de segurança adotadas pelos órgãos estatais.

Aduz afronta aos artigos 1º, *caput*, e inciso IV; 5º, inciso XXII; 22, inciso I; 144 e 170, incisos II e IV, da Constituição Federal, com



correspondência nos artigos 1º, *caput* e Parágrafo Único; 3º, inciso I; 9º; 10; 74 e 75, da Constituição do Estado de Mato Grosso.

O voto condutor, em consonância com o parecer da dnota Procuradoria-Geral de Justiça, foi pela improcedência da Ação sob o fundamento de que não houve invasão da competência privativa da União e tampouco ofensa aos princípios da livre iniciativa, da livre concorrência e da proporcionalidade.

Além disso, foi ressaltado que a Lei em discussão não fixa diretrizes comerciais e nem ordena como deve ser explorada a atividade econômica, mas limita-se a resguardar a segurança pública, em especial a dos próprios consumidores. Fez menção ao art. 144, *caput* da CF, reproduzido no art. 74 da CE, pelo qual essa responsabilidade pela segurança pública é concomitante com a da comunidade em geral, aí residindo a de armazenar as imagens registradas em circuito interno, até porque se trata de instrumento vocacionado a proteger os consumidores. E mais, que inexiste o víncio material, pois a livre iniciativa e a livre concorrência estão em sintonia com os interesses sociais e coletivos.

Eis o teor de respectivos dispositivos:

Art. 144 da CF (Capítulo III – Da Segurança Pública):

“A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: (EC n. 19/98 e EC n. 82/2014).

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal

III – polícia ferroviária federal;



IV – polícias civis;

V – policiais militares e corpos de bombeiros militares.

[...].

Art. 74 da CE (Subseção I – Das Disposições Gerais):

“A defesa da sociedade e do cidadão, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para:

I – garantir a segurança pública, mediante a manutenção da ordem pública, com a finalidade de proteger o cidadão, a sociedade e os bens públicos e particulares, coibindo os ilícitos penais e as infrações administrativas;

II – Auxiliar a defesa civil, por meio de atividades de socorro e assistência, em casos de calamidade pública, sinistros e outros flagelos;

III – promover a integração social, com a finalidade de prevenir a violência, com o resgate da cidadania mediante a assistência aos diversos seguimentos excluídos dos processos de desenvolvimento sócio-econômico”.

Data venia do posicionamento do relator e dos que o acompanharam, a meu ver há sim vícios de constitucionalidade.

Por oportuno, segue transcrita a nova redação dada pela Lei n. 11.198, de 24-9-2020, à Lei Estadual n. 11.120, de 5-5-2020:

“A Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, tendo em vista o que dispõe o art. 42 da Constituição Estadual, aprova e o Governador do Estado sanciona a



seguinte Lei:

Art. 1º Os estabelecimentos e locais com grande fluxo de circulação de pessoas, que possuam sistema de monitoramento e gravação eletrônica de imagens por meio de circuito fechado, são obrigados a manter os arquivos de imagens diárias armazenados por um período de 30 (trinta) dias, a contar da 0h (zero hora) da data de início da gravação. (Redação do caput dada pela Lei Nº 11198 DE 24/09/2020).

§ 1º Consideram-se locais com grande fluxo de circulação de pessoas:

I - os estabelecimentos bancários, shoppings e estabelecimentos comerciais em geral;

II - as clínicas médicas, hospitais e demais estabelecimentos de saúde, públicos ou privados;

III - os terminais de transporte rodoviário de pessoas e cargas, municipais, intermunicipais e interestaduais;

IV - os estabelecimentos de ensino em geral e as creches, públicos ou privados;

V - os condomínios residenciais, abertos ou fechados;

VI - as casas de espetáculos em geral, cinemas, museus, zoológicos e afins;

VII - as academias de ginástica, quadras esportivas, estádios, parques e afins;

VIII - VETADO.



§ 2º O acesso de terceiros, pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, ao material a que se refere o caput deste artigo será concedido somente mediante autorização judicial, a qual deverá indicar expressamente o intervalo de tempo a ser disponibilizado.

§ 3º É assegurado a todas as pessoas que figurem em gravação obtida de acordo com esta Lei o direito de acesso ao material registrado por sistema de monitoramento de imagem e áudio, que só poderá ser negado pelo responsável legal do logradouro no caso de a filmagem constituir:

I - ameaça aos direitos e garantias de terceiros;

II - prejuízo à apuração de atos ilícitos e inquéritos criminais;

III - perigo à segurança pública.

§ 4º Nos processos que envolvam segredo de justiça, o acesso aos arquivos de imagens de circuitos internos a que se refere esta Lei ficará adstrito aos autos do processo, mantidos em cartório judicial, não podendo ser copiados ou divulgados pelas partes juridicamente interessadas, sob pena das sanções legais cabíveis e do dever de indenizar.

Art. 2º Os locais, onde forem instalados os dispositivos de monitoramento em vídeo e áudio a que se refere esta Lei, deverão ter afixados cartazes ou placas em pontos de fácil visualização, informando ao público sobre o monitoramento, inclusive com linguagem em braile.



Art. 3º Fica proibida a instalação de dispositivos de monitoramento eletrônico em vídeo e áudio em lavabos, vestiários e banheiros de uso comum ou privativo, sob pena de violação ao disposto no art. 5º, inciso X, da Constituição Federal, sem prejuízo das demais sanções de natureza cível e administrativa.

Art. 4º Os estabelecimentos que optarem pela instalação de dispositivos de monitoramento eletrônico em vídeo e áudio deverão assegurar as condições de segurança necessárias à inacessibilidade do material gravado a terceiros, devendo manter pessoa apta a manuseá-lo durante o horário de funcionamento do estabelecimento, que ficará obrigada ao dever de sigilo, sob pena de responder criminalmente pela eventual violação de conteúdo restrito.

Parágrafo único. Na hipótese do registro de imagem e áudio que ensejem a prova de fatos tipificados na lei penal brasileira como crime, a pessoa responsável pela manutenção do sistema deverá comunicar imediatamente o fato ao Ministério Público da jurisdição onde estiver instalado o equipamento, até o máximo de 72 (setenta e duas) horas do registro, sob pena de incorrer nas mesmas penas dispostas no caput.

Art. 5º A violação de qualquer dos dispositivos contidos nesta Lei sujeitará o infrator à sanção pecuniária no montante de 5.000 (cinco mil) Unidades Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso - UPF/MT ou índice equivalente que venha a substituí-lo, podendo ser dobrado o valor da multa, no caso de reincidência.



Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Paiaguás, em Cuiabá, 05 de maio de 2020, 199º da Independência e 132º da República.

MAURO MENDES

Governador do Estado”.

Ao determinar que todos os estabelecimentos com grande fluxo de circulação de pessoas e que possuam sistema interno de videomonitoramento armazenem por pelo menos 30 dias o conteúdo das imagens coletadas, a norma interfere sim na gestão do empreendedor sob o seu negócio.

E ao impor regras para o exercício da segurança patrimonial, disciplina matéria ligada ao Direito Civil, cuja competência é privativa da União (artigo 22, I, da CF).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é nesse mesmo sentido:

“COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. ADI. LEI ESTADUAL QUE ESTABELECE MEDIDAS DE SEGURANÇA EM ESTACIONAMENTOS. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A Lei Estadual 1.748/1990, que impõe medidas de segurança em estacionamento, é *inconstitucional*, quer por invadir a competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF/88, art. 22, I), conforme jurisprudência consolidada nesta Corte, quer por violar o princípio da livre iniciativa (CF/88, art. 170, par. único, e art. 174), conforme entendimento pessoal deste relator, expresso quando do julgamento da ADI 4862, rel. Min. Gilmar Mendes.

2. O artigo 1º da lei impugnada, ao obrigar tais empresas à manutenção de empregados próprios nas entradas e saídas dos estacionamentos, restringe a contratação de terceirizados, usurpando, ainda, a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF/88, art. 22, I).

3. Ação julgada procedente.

4. Tese: 1. “Lei estadual que impõe a prestação de serviço segurança em estacionamento a toda pessoa física ou jurídica que disponibilize local para estacionamento é inconstitucional, quer por violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil, quer por violar a livre iniciativa” 2. “Lei estadual que impõe a utilização de empregados próprios na entrada e saída de estacionamento, impedindo a terceirização, viola a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho” (STF, ADI 451, relator ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 1º-8-2017).

“COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO – DIREITO CIVIL – ESTACIONAMENTO – SHOPPING CENTER – HIPERMERCADOS – GRATUIDADE – LEI Nº 4.541/2005, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – PRECEDENTES. Invade competência legislativa da União, prevista no artigo 22, inciso I, da Carta da República, norma estadual que veda a cobrança por serviço de estacionamento em locais privados. Precedentes: Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1.472/DF, relator ministro Ilmar Galvão, nº 2.448/DF, relator ministro Sydney Sanches, e nº



“1.623/RJ, relator ministro Joaquim Barbosa” (STF, AI 730856 AgR, Rel. Min. Marco Aurélio).

“AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL 4.049/2002. ESTACIONAMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS. GRATUIDADE AOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA E AOS MAIORES DE SESSENTA E CINCO ANOS. VIOLAÇÃO AO ART. 22, I, DA CONSTITUIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL. AGRAVO IMPROVIDO. I – A Lei estadual 4.049/2002, ao prever a gratuidade de todos os estacionamentos situados no Estado do Rio de Janeiro aos portadores de deficiência e aos maiores de sessenta e cinco anos, proprietários de automóveis, violou o art. 22, I, da Constituição Federal. Verifica-se, no caso, a inconstitucionalidade formal da mencionada lei, pois a competência para legislar sobre direito civil é privativa da União. Precedentes. II – Agravo regimental improvido” (AI 742679 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. ESTACIONAMENTO EM LOCAIS PRIVADOS. COBRANÇA. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA AO ART. 22, I DA CONSTITUIÇÃO. Esta Corte, em diversas ocasiões, firmou entendimento no sentido de que invade a competência da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I da CF/88) a norma estadual que veda a cobrança de



qualquer quantia ao usuário pela utilização de estabelecimento em local privado (ADI 1.918, rel. min. Maurício Corrêa; ADI 2.448, rel. Min. Sydney Sanches; ADI 1.472, rel. min. Ilmar Galvão). Ação direta de constitucionalidade julgada procedente” (ADI 1623, Rel. Min. Joaquim Barbosa).

Vale destacar que o artigo 4º da norma impugnada enuncia que os estabelecimentos que optarem pela instalação de dispositivos de monitoramento ainda devem “**manter pessoa apta a manuseá-lo durante o horário de funcionamento do estabelecimento, que ficará obrigada ao dever de sigilo, sob pena de responder criminalmente pela eventual violação de conteúdo restrito**”.

Está claro que a Lei 11.120/2020 reflete diretamente no direito de propriedade, influencia a ordem e gestão econômica dos empreendedores e proprietários, pois impõe-lhes ônus, inclusive financeiro, não necessariamente relacionado com a atividade exercida.

Ordenar a conservação das imagens e a disponibilização de funcionário para monitorar os equipamentos é obrigar pessoas privadas a prestarem serviço alheio à natureza do seu negócio, em evidente restrição ao exercício de propriedade, intervenção no domínio econômico e violação ao princípio da livre iniciativa (arts. 170, parágrafo único, e 174, da CF/88).

Nesse ponto, cumpre lembrar que no caso das Leis estaduais que determinavam aos supermercados a contratação de serviço de empacotamento foi pacificado pelo STF que se tratava de flagrante inobservância ao **princípio da livre iniciativa**.

Confira-se:



“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. OBRIGATORIEDADE DE PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE EMPACOTAMENTO EM SUPERMERCADOS. 1. Em relação ao conhecimento da ação direta, decorrente de conversão de reclamação, são perfeitamente compreensíveis a controvérsia e a pretensão da requerente, relacionadas à invalidade da Lei estadual nº 2.130/1993 frente à Constituição. Além disso, não houve prejuízo ao contraditório, mesmo porque a requerente anexou à sua petição cópia da inicial da ADI 669, ajuizada contra lei anterior praticamente idêntica, que contém toda a argumentação necessária para o julgamento do mérito. 2. Acerca do vício formal, toda e qualquer obrigação imposta a agentes privados acabará produzindo, direta ou indiretamente, impactos sobre a atividade empresarial ou de ordem trabalhista. Sendo assim, não se vislumbra usurpação da competência legislativa privativa da União, prevista no art. 22, I, da Constituição. Também não parece ser o caso de evidente invasão da competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, tal como disposto no art. 30, I, da CF/88, de que é exemplo a competência para disciplinar o horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais (Súmula Vinculante 38). 3. Por outro lado, a Lei nº 2.130/1993, do Estado do Rio de Janeiro, padece de vício material. Isso porque a restrição ao princípio da livre iniciativa, protegido pelo art. 170, caput, da Constituição, a pretexto de proteger os consumidores, não atende ao princípio da proporcionalidade, nas suas três dimensões: (i) adequação; (ii) necessidade; e (iii) proporcionalidade em



sentido estrito. 4. A providência imposta pela lei estadual é inadequada porque a simples presença de um empacotador em supermercados não é uma medida que aumente a proteção dos direitos do consumidor, mas sim uma mera conveniência em benefício dos eventuais clientes. Trata-se também de medida desnecessária, pois a obrigação de contratar um empregado ou um fornecedor de mão-de-obra exclusivamente com essa finalidade poderia ser facilmente substituída por um processo mecânico. Por fim, as sanções impostas revelam a desproporcionalidade em sentido estrito, eis que capazes de verdadeiramente falir um supermercado de pequeno ou médio porte. 5. Procedência da ação, para declarar a constitucionalidade da Lei nº 2.130/1993, do Estado do Rio de Janeiro, confirmando-se a liminar deferida pelo Min. Sepúlveda Pertence” (STF, ADI 907, Rel. Ministro Alexandre de Moraes).

Outro precedente é o RE 402136/RS, rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 25-4-2018.

Por fim, convém assinalar que nem sequer existe o encargo legal de instalação dessas câmeras. Por conseguinte, carece de razoabilidade o ato normativo que impõe o ônus de guardar as imagens para aqueles que tiverem o sistema de segurança, e ainda incumbi-los de contratar pessoa habilitada e apta a manuseá-lo durante o horário de funcionamento do local, e instituir que ela inclusive “**ficará obrigada ao dever de sigilo, sob pena de responder criminalmente pela eventual violação de conteúdo restrito**”.

Posto isso, julgo **procedente o pedido** constante da ADIN e declaro a **inconstitucionalidade *in totum*** da Lei n. 11.120/2020,



com a modificação introduzida pela Lei n. 11.198, de 24-9-2020, com efeitos *ex tunc*, por violação à competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22, I, CF/88), bem como aos princípios da livre iniciativa (arts. 170, parágrafo único, e 174, da CF/88) e da razoabilidade, com correspondência expressa na Constituição Estadual.

V O T O

EXMO. SR. DES. CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA (11º VOGAL)

Peço vista dos autos dos autos para melhor análise.

V O T O

EXMO. SR. DES. MARCOS MACHADO (13º VOGAL)

Aguardo o pedido de vista.

V O T O (RETIFICAÇÃO)

EXMO. SR. DES. SEBASTIÃO DE MORAES FILHO (8º VOGAL)

Aguardo o pedido de vista.

V O T O (RETIFICAÇÃO)



EXMA. SRA. DESA. MARIA HELENA GARGAGLIONE PÓVOAS (10º VOGAL)

Aguardo o pedido de vista.

VOTO (RETIFICAÇÃO)

EXMA. SRA. DESA. CLARICE CLAUDINO DA SILVA (12ª VOGAL)

Aguardo o pedido de vista.

VOTO (RETIFICAÇÃO)

EXMO. SR. DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA (2º VOGAL)

Aguardo o pedido de vista.

VOTO (RETIFICAÇÃO)

EXMO. SR. DES. JUVENAL PEREIRA DA SILVA (7º VOGAL)

Aguardo o pedido de vista.

VOTO (RETIFICAÇÃO)



EXMA. SRA. DESA. NILZA PÔSSAS DE CARVALHO (3^a
VOGAL)

Aguardo o pedido de vista.

EM 10 DE JUNHO DE 2021:

EM CONTINUAÇÃO, A CONCLUSÃO DO JULGAMENTO FOI ADIADA EM FACE DO PEDIDO DE VISTA DO 11º VOGAL - DES. CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA. O 5º VOGAL - DES. RUBENS DE OLIVEIR SANTOS FILHO JULGOU PROCEDENTE A AÇÃO COM EFEITOS EX TUNC. AGUARDA O PEDIDO DE VISTA O 13º VOGAL, BEM COMO OS OS 2º, 3^a, 7º, 8º, 10º E 12º VOGAIS QUE RETIFICARAM SEUS VOTOS PARA AGUARDAR.

**SESSÃO DE 12 DE AGOSTO DE 2021
(CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)**

VOTO VISTA (MÉRITO)

EXMO. SR. DES. CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA (11º VOGAL)

O voto do Eminente Relator elucida a questão, mormente em face de ser minucioso e discriminar pormenorizadamente o ocorrido.

Porém, entendi ser necessário analisar mais profundamente a matéria tratada no recurso, posto que a divergência formulada pelo 5º vogal ensejou enfoque diverso da questão.

Pois bem. *In casu*, pelo que se denota dos autos, a



Associação Brasileira de Shopping Centers – ABRASCE move ação direta de constitucionalidade em desfavor da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, visando a declaração de constitucionalidade da Lei Estadual n. 11.120/2020, de 05.05.2020, que dispõe sobre a obrigação de estabelecimentos e locais com grande fluxo de circulação de pessoas, desde que detentores de sistema de monitoramento e gravação eletrônica de imagens por meio de circuito fechado, de manterem os arquivos de imagens diárias armazenados por um período mínimo de 180 dias, a contar da 0h (zero hora) da data de início da gravação, sob pena de multa de 5.000 UPF/MT.

O i. Relator, Des. Rondon Bassil Dower Filho, sob o fundamento de que a Lei objeto da demanda não invadiu competência privativa da União, bem como não apresenta vício material de qualquer natureza, aliado ao fato de que também não violou os princípios da livre iniciativa, livre concorrência e proporcionalidade, conforme alegado pela requerente, reconheceu a constitucionalidade da aludida norma legal e, via de consequência, julgou improcedente o feito.

Por outro lado, a divergência posta pelo 5º vogal, Exmo. Des. Rubens de Oliveira Santos Filhos, está no fato de que a norma legal em comento, ao determinar que todos os estabelecimentos com grande fluxo de circulação de pessoas e que possuam sistema interno de videomonitoramento armazenem por, pelo menos, 30 dias o conteúdo das imagens coletadas, interfere na gestão do empreendedor sob o seu negócio, além de invadir competência privativa da União, disposta no art. 22, inc. I, da CF, pois, impõe regras para o exercício da segurança patrimonial no interior destes estabelecimentos privados, disciplinando matéria ligada ao Direito Civil, ofendendo ainda o princípio da livre iniciativa, disposto nos arts. 170, parágrafo único e 174, ambos da Carta Magna e o princípio da razoabilidade, com correspondência expressa na Constituição Estadual do Estado de Mato Grosso, razão pela qual julgou



procedente a demanda, com efeito *ex tunc*.

Sendo assim, a meu ver, às assertivas e a fundamentação esposada pelo duto 5º vogal dirimiu qualquer controvérsia, de modo que só me resta ratificá-lo. Explico.

Na verdade, com o devido respeito ao entendimento esposado pelo i. Relator, o certo é que, de fato, a Lei impugnada, em seu art. 1º, determina que todos os estabelecimentos com grande fluxo de circulação de pessoas e que possuam sistema interno de videomonitoramento armazenem por, pelo menos, 30 dias o conteúdo das imagens coletadas. Senão vejamos, *verbis*:

“Art. 1º. Os estabelecimentos e locais com grande fluxo de circulação de pessoas, que possuam sistema de monitoramento e gravação eletrônica de imagens por meio de circuito fechado, são obrigados a manter os arquivos de imagens diárias armazenados por um período de 30 (trinta) dias, a contar da 0h (zero hora) da data de início da gravação. (Redação do caput dada pela Lei Nº 11198 DE 24/09/2020).”
(negrito)

À vista disso, com a devida vénia, consoante bem anotado pelo d. 5º vogal, resta evidente que a determinação posta na referida legislação estadual interfere na gestão do empreendedor sob o seu negócio, uma vez que lhe impõe ônus, inclusive financeiro, que não é diretamente relacionado com a atividade fim por ele exercida.

Outrossim, também vislumbro que Lei em comento, ao impor regras para o exercício da segurança patrimonial no interior destes estabelecimentos privados, tais como a obrigatoriedade de contratação de pessoa apta a manusear o serviço de videomonitoramento (art. 4º), com dever de sigilo, diga-se de passagem, invade competência privativa



da União afeta ao direito de propriedade, disposta no art. 22, inc. I, da CF, intervindo, ainda, no domínio econômico das empresas subordinadas a tal regra, já que as obriga a prestarem serviço totalmente diverso à natureza do seu negócio, violando o princípio da livre iniciativa descrito nos arts. 170, parágrafo único e 174, ambos da CF, além do princípio da razoabilidade e proporcionalidade, sendo de clareza solar a inconstitucionalidade na espécie.

Portanto, sem maior delonga e estribado nessas razões, peço vênia ao douto e culto Relator para divergir do seu voto e acompanhar o eminente 5º vogal, para julgar procedente a presente ação a fim declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 11.120/2020, de 05.05.2020, com efeito *ex tunc*, por violação à competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil, nos termos do art. 22, inc. I, da Constituição Federal e também por ofensa aos princípios da livre iniciativa, descrito nos arts. 170, parágrafo único e 174, da Constituição Federal, além do princípio da razoabilidade e proporcionalidade, ambos expressos na Constituição Estadual.

É como voto.

VOTO RATIFICAÇÃO (MÉRITO)

EXMO. SR. DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA (2º VOGAL)

Senhora Presidente,

Verifiquei que na verdade o pedido da ADI tem como fundamento dois princípios fundamentais, ou seja, a Proteção da Segurança Pública e o Direito do Consumidor, em ambas as situações,



há uma competência concorrente entre a União e o Estado.

De forma que, sem maiores delongas acompanho o voto do relator.

É como voto.

VOTO RATIFICAÇÃO (MÉRITO)

EXMA. SRA. DESA. NILZA PÔSSAS DE CARVALHO (3^a VOGAL)

Acompanho o voto do relator, porque têm ocorrido muitos assaltos a Shopping Center, inclusive em Cuiabá houve até homicídio.

Portanto, por se tratar de questão de segurança dos consumidores, acompanho o voto do relator.

É como voto.

VOTO RETIFICAÇÃO (MÉRITO)

EXMO. SR. DES. JUVENAL PEREIRA DA SILVA (7^º VOGAL)

Acompanho a divergência com todas as vêniás ao eminente relator, porque se pretende fixar o prazo 90 (noventa) dias, que não se mostra razoável.

Eis que aqui indica o eminente Desembargador José



Zuquim Nogueira e a Desembargadora Nilza Maria Pôssas de Carvalho, a segurança pública, está presente em qualquer lugar, isto é, das alas do shopping.

Há um prazo na lei ao consumerista, ou seja, no Código de Defesa do Consumidor, também dentro de 30 (trinta) dias há como fazer a verificação e quem sentir-se prejudicado não precisa aguardar 90 (noventa) dias.

Como bem disse o Desembargador Carlos Alberto Alves da Rocha, e assim também acredito, há uma invasão de competência e malferimento de leis adjetivas cível e substantiva.

Com essas breves considerações, acompanho o voto da divergência para julgar procedente a ação com efeitos “*ex tunc*”.

É como voto.

V O T O RETIFICAÇÃO (MÉRITO)

EXMO. SR. DES. SEBASTIÃO DE MORAES FILHO (8º VOGAL)

Eminentes Pares,

Peço vênia ao relator e acompanho a divergência.

Confesso a Vossas Excelências que tenho dúvida se é caso de ADI, porque ao que me parece, a arguição é de desobediência à leis infraconstitucionais, o que dependeria de uma análise mais apurada, mas em face dessa dúvida acompanho o voto da divergência.

É como voto.



VOTO RETIFICAÇÃO (MÉRITO)

EXMA. SRA. DESA. MARIA HELENA GARGAGLIONE PÓVOAS (10º VOGAL)

Eminentes Pares,

Acompanho o voto da divergência, mas tenho minhas dúvidas com relação ao efeito *ex tunc*, se é possível a partir deste momento que julgamos a ação, ou se é uma medida inócuia do ponto de vista da retroatividade desses atos.

EXMO. SR. DES. RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO (5º VOGAL)

Senhora Presidente,

Não há informações se a Lei ora em análise tenha gerado multas ou outras consequências. Nada a modular.

EXMA. SRA. DESA. MARIA HELENA GARGAGLIONE PÓVOAS (10º VOGAL)

A minha dúvida é se a discussão posta é exatamente o que Vossa Excelência abordou, se o shopping teria que deixar uma pessoa de sentinela para gravar tudo, ou é algo razoável, como disse a desembargadora Nilza Maria Pôssas de Carvalho, deixar arquivada essa gravação por trinta dias, o que penso ser razoável.



EXMO. SR. DES. CARLOS ALBERTO ALVES DA
ROCHA (11º VOGAL)

Desembargador Rubens de Oliveira Santos Filho,

Dentro do mencionado por Vossa Excelência, talvez o efeito da lei seja exatamente o contrário. Veja o que diz a lei: “*Dispõe sobre a obrigatoriedade de estabelecimentos e locais com grande fluxo de circulação de pessoas, desde que detentores de sistema de monitoramento e gravação eletrônica de imagens por meio de circuito fechado*”

A lei traz a expressão “desde que”, e se não tiver? Não terá que fazer nem por 60 (sessenta) ou 90 (noventa) dias. Então, há o risco do estabelecimento retirar o sistema e efeito da segurança pode ser o contrário.

VOTO RETIFICAÇÃO (MÉRITO)

EXMA. SRA. DESA. MARIA HELENA GARGAGLIONE
PÓVOAS (10º VOGAL)

Esse “desde que” realmente é preocupante.

Diante dessa novidade, acompanho o voto da divergência.



VOTO (RETIFICAÇÃO)

EXMA. SRA. DESA. CLARICE CLAUDINO DA SILVA (12^a VOGAL)

Peço *vénia* ao doutor relator e acompanho a divergência.

VOTO (MÉRITO)

EXMO. SR. DES. MARCOS MACHADO (13^º VOGAL)

Acompanho o Desembargador Rubens de Oliveira Santos Filho.

VOTO (MÉRITO)

EXMO. SR. DES. PAULO DA CUNHA (6^º VOGAL)

Peço *vénia* ao relator e acompanho a divergência.

EXMA. SRA. DESA. MARIA HELENA GARGAGLIONE PÓVOAS (PRESIDENTE)

Ação julgada procedente, nos termos do voto do Desembargador Rubens de Oliveira Santos Filho.

EXMO. SR. DES. PAULO DA CUNHA (6^º VOGAL)

Senhora Presidente,

Penso que efeito deve ser voto a parte, porque exige um quórum diferenciado de 2/3 (dois terços) e para ação exige-se a maioria, inclusive o Supremo Tribunal Federal sempre vota separado o efeito.



**EXMA. SRA. DESA. MARIA HELENA GARGAGLIONE
PÓVOAS (PRESIDENTE)**

Desembargador Paulo da Cunha,

Vossa Excelênciá está com toda a razão. Passamos a colher os votos quanto aos efeitos.

V O T O (EFEITO)

**EXMO. SR. DES. RONDON BASSIL DOWER FILHO
(RELATOR)**

Senhora Presidente,

Encaminho meu voto com os desembargadores que votaram pelo efeito *ex tunc*, pela natureza da norma contra qual foi interposta a ação direta de constitucionalidade.

É como voto.

V O T O (EFEITO)

**EXMA. SRA. DESA. MARIA APARECIDA RIBEIRO (1ª VOGAL)
Com efeito *ex tunc*.**

V O T O (EFEITO)



EXMO. SR. DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA (2º VOGAL)

Senhora Presidente,

Divirjo para que se aplique o efeito *ex nunc*.

V O T O (EFEITO)

EXMA. SRA. DESA. NILZA MARIA PÔSSAS DE CARVALHO (3ª
VOGAL)

Com efeito *ex tunc*.

V O T O (EFEITO)

EXMO. SR. DES. ORLANDO DE ALMEIDA PERRI (4º VOGAL)

Com efeito *ex nunc*.

V O T O (EFEITO)

EXMO. SR. DES. PAULO DA CUNHA (6º VOGAL)

Na verdade, o efeito *ex tunc* é um efeito natural,
excepcionalmente que pode declarar o efeito *ex nunc*.

Portanto, voto pela aplicação do efeito *ex tunc*.

V O T O (EFEITO)

EXMO. SR. DES. JUVENAL PEREIRA DA SILVA (7º VOGAL)

Com efeito *ex tunc*.

VOTO (EFEITO)

EXMO. SR. DES. SEBASTIÃO DE MORAES FILHO (8º VOGAL)
Com efeito *ex tunc*.

VOTO (EFEITO)

EXMA. SRA. DESA. MARIA HELENA GARGAGLIONE PÓVOAS (10º
VOGAL)
Com efeito *ex tunc*.

VOTO (EFEITO)

EXMO. SR. DES. CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA (11º VOGAL)
Com efeito *ex tunc*.

VOTO (EFEITO)

EXMA. SRA. DESA. CLARICE CLAUDINO DA SILVA (12ª VOGAL)
Com efeito *ex tunc*.

VOTO (EFEITO)

EXMO. SR. DES. MARCOS MACHADO (13º VOGAL)
Com efeito *ex tunc*.



EM 12 DE AGOSTO DE 2021:

POR MAIORIA, JULGOU PROCEDENTE A AÇÃO COM EFEITOS EX TUNC, NOS TERMOS DO VOTO DO 5º VOGAL - DES. RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO.

Data da sessão: Cuiabá-MT, 12/08/2021



Assinado eletronicamente por: RUBENS DE OLIVEIRA SANTOS FILHO - 01/09/2021 12:14:43
<https://clickjudapp.tjmt.jus.br/codigo/PJEDBBWVLDTYV>

Num. 98918966 - Pág. 50