



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2018.0000364046**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2213451-84.2017.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS - ABRASCE, são réus PRESIDENTE CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS e PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "AFASTARAM A PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO E JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U. SUSTENTOU ORALMENTE O ADV. DR. SERGIO VIEIRA MIRANDA DA SILVA.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS E MÁRCIO BARTOLI.

São Paulo, 16 de maio de 2018.

**João Carlos Saletti**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2213451-84.2017.8.26.0000**

REQUERENTE - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS - ABRASCE

REQUERIDOS - PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS e PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS.

**V O T O n.º 29.095**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei n.º 15.490, de 21 de setembro de 2017, do Município de Campinas, que “institui forma de cobrança pela estadia de veículos nos estacionamentos particulares no município de Campinas” – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO FEDERATIVO – Configuração – Diploma que regula matéria de competência privativa da União, envolvente de direito civil e comercial, ao estabelecer regras sobre a propriedade e seu uso e exploração (art. 22, I, CF, de cumprimento obrigatório pelos Municípios, por força do disposto nos arts. 29, I, da CF, e 144 da CE) – VIOLAÇÃO, ademais, DOS PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA E DA LIVRE CONCORRÊNCIA (arts. 1.º, IV, e 170, caput, e inciso IV, da CF), também de observância obrigatória pelos Municípios, por força das normas antes referidas – Inconstitucionalidade configurada.*

*Ação julgada procedente.*

O libelo inaugural veicula pedido de declaração de inconstitucionalidade da **Lei n.º 15.490, de 21 de setembro de 2017, do Município de Campinas.**

Afirma o proponente: **a)** tem legitimidade para a propositura desta ação; **b)** a lei impôs obrigações flagrantemente inconstitucionais a seus destinatários, em desalinho com a jurisprudência sedimentada do STF e deste Tribunal; **c)** as disposições da lei versam sobre o *modus operandi* da atividade de estacionamento de veículos automotores em estabelecimentos privados, matéria amplamente apreciada pelo Judiciário; **d)** a lei padece de vícios insanáveis de: (i) **inconstitucionalidade formal**, eis que, ao pretender regular a forma de exploração econômica de propriedade privada (matéria que se enquadra no ramo do Direito Civil), invade a esfera de competência legislativa privativa da União Federal, o que, por si só, inviabiliza o enquadramento do tema no campo do interesse local; e (ii) **inconstitucionalidade material**, por transgressão ao direito de propriedade e aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, além de violação a direito adquirido; **e)** ainda que se entendesse que a norma municipal estaria a tratar de Direito do Consumidor, tem-se que a competência para legislar sobre relações de



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

consumo é concorrente apenas para a União e Estados; **f**) por ocasião do julgamento da ADI 4.862, em 18.08.2016, o STF julgou procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do diploma paraense, sendo esse entendimento perfeitamente aplicável à análise desta ADI, uma vez que há evidente semelhança entre as normas, já que ambas determinam e disciplinam a cobrança fracionada pelo uso de estacionamentos privados; **g**) esse entendimento do STF constitui precedente vinculante (arts. 102, § 2º, CF e 927, I, CPC); **h**) o STF já declarou a inconstitucionalidade de inúmeras outras leis que promoviam indevida interferência estatal na forma de exploração de estacionamentos privados; **i**) a lei impugnada viola os arts. 1º; 5º; 111 e 144 da CE, visto que é incompatível com a garantia individual do art. 5º, XXXVI, da CF; **j**) a intervenção estatal embaraça a livre iniciativa e a livre concorrência, contrariando esse princípio inserto nos arts. 1º, IV, e 170, *caput*, da CF, de observância obrigatória pelo Município de Campinas em razão do disposto nos arts. 1º e 144 da CE; **k**) a intervenção na operação regular dos estacionamentos configura manifesta violação do direito adquirido.

Requer a concessão de liminar para suspender os efeitos da lei impugnada, ressaltando que “*os shoppings associados à ABRASCE instalados naquele Município têm o fundado receio de serem penalizados com a aplicação de sanções pelas autoridades fiscalizadoras caso deixem de atender ao comando das inconstitucionais obrigações ali contidas*”, além de que “*o cumprimento da indigitada Lei exige complexas diligências preparatórias*”, porquanto entrará em vigor no prazo de 60 dias da publicação, ou seja, em 21/11/2017. Ao final, requer a procedência da ação, decretando-se a inconstitucionalidade *in totum* da Lei nº 15.490/2017, do Município de Campinas.

Deferi o pedido de liminar (fls. 316/319).

O Prefeito do Município prestou informações (fls. 339/376). Alega: **a**) trata-se de norma, de origem parlamentar, que confere proteção ao consumidor usuário do estacionamento, conferindo-lhe o direito de pagar apenas pelo tempo em que o veículo efetivamente permaneceu no estacionamento, o que encontra respaldo nos arts. 24, V, VIII e 30, I, II, CF, dos quais se extrai que o Município detém competência concorrente para legislar sobre direito do consumidor; **b**) a norma impugnada não é apenas de interesse geral (estadual ou federal), mas tem relevância para os municípios.

O Presidente da Câmara Municipal prestou informações (fls. 378/390). Alega, preliminarmente: **a**) “a lei vergastada é legal”; **b**) o parâmetro invocado pela associação autora é a Constituição Federal e não pode ser tomado nessa sede concentrada, conforme a jurisprudência; **c**) para fugir do não conhecimento da ação, a autora invoca os arts. 144 e 275 da Constituição Estadual, porém, no máximo, haveria ofensa reflexa a essa Constituição, o que igualmente não é permissivo para o ajuizamento da ação. **No mérito**, sustenta: **d**) a lei foi editada para dar concretude ao estabelecido no art. 5º, XXXII, da CF, diploma em que a temática ainda aparece no art. 170, sendo certo que a defesa do consumidor é um dos princípios da ordem



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

4

econômica; **e)** o legislador constitucional entendeu por bem erigir a proteção consumerista ao rol dos direitos fundamentais (art. 60, § 4º, CF); **f)** quanto à eventual ofensa à livre iniciativa, a ponderação desses conflitos deve favorecer a defesa do consumidor, pois tem supremacia em face da livre iniciativa; a própria ordem econômica, tal qual delineada pela Constituição Federal, deve seguir o princípio da proteção do consumidor, que é um dos direitos fundamentais dos indivíduos; **g)** indica-se que tal temática foi levada ao Ministério Público Federal em procedimento preparatório 1.34.004.000389/2017-76. Requer seja julgada improcedente a ação.

A douta Procuradoria Geral do Estado deixou de se manifestar por se tratar de matéria exclusivamente local (fls. 392/393).

A douta Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pela procedência da ação (fls. 401/416).

**É o relatório.**

**1. A Lei nº 15.490, de 21 de setembro de 2017, do Município de Campinas**, “*institui forma de cobrança pela estadia de veículos nos estacionamentos particulares no município de Campinas*” (fls. 65), estabelecendo:

**“Art. 1º.** *Sem prejuízo dos demais direitos do consumidor, no município de Campinas a cobrança do valor de estacionamento (estadia) deverá ser feito de acordo com a efetiva permanência do veículo.*

**“Art. 2º.** *O sistema de cobrança terá como base períodos de uma hora – sessenta minutos.*

**“Parágrafo único.** *É vedada (proibida) a cobrança de hora inteira, por completo, quando o consumidor não a utilizar inteiramente, devendo o estabelecimento efetuar a cobrança proporcional do valor, calculado com base no valor da hora.*

**Valor da hora : 60 x Quantidade de minutos = Valor a pagar**

**“Art. 3º.** *Para atender ao inciso III do art. 6º, ao art. 31 e ao inciso VIII do art. 39 da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, o estabelecimento deverá informar, na sua entrada, através de placa ou cartaz, o valor da estadia pelo período de uma hora.*

**“Parágrafo único.** *Se cobrar preço diferenciado devido ao tamanho do veículo, deverá informar também quais modelos e tipos que classifica como pequeno, médio, grande etc.*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

5

*“Art. 4º. No caso de estadia para determinado período do dia, bem como diárias e mensalidades, o preço deverá ser informado conforme determinado pelo art. 3º desta Lei e consignado em contrato (vide art. 30 do Código de Defesa do Consumidor).”*

*“Art. 5º. Por se tratar de normas de comercialização e de relação de consumo, quem descumprir esta Lei estará descumprindo também os seguintes artigos da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Proteção e Defesa do Consumidor;*

*I – inciso III do art. 6º e art. 31 – Não informar os preços prévia e ostensivamente;*

*II – inciso I do art. 39 – Exigir que o consumidor utilize o serviço de estadia por período que não pretende (inferior ou superior);*

*III – inciso V do art. 39 – Cobrar valor superior ao valor do tempo efetivamente utilizado nos serviços (estadia);*

*IV – inciso VIII do art. 39 – De qualquer forma, deixar de cumprir a presente Lei;*

*V – art. 46 – Não dar conhecimento prévio ao consumidor do teor de eventual contrato inerente a prestação de serviços.*

*“Art. 6º. Esta Lei entra em vigor após sessenta dias contados a partir da data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.*

**2.** Afasto a preliminar de não conhecimento desta ação, suscitada pelo Presidente da Câmara Municipal.

Como se sabe, a ação é de inconstitucionalidade, admitindo como parâmetro de confronto, como baliza, no âmbito da competência do Tribunal de Justiça, apenas preceitos da Constituição do Estado ou, como se dá neste caso, por expressa remissão desta (art. 144), ou por expressa disposição (art. 29, *caput*, da CF), normas da Constituição Federal.

Dispõe a Constituição deste Estado, em seu art. 74, competir ao Tribunal de Justiça processar e julgar originariamente, dentre outras causas,

*“VI - a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, **contestados em face desta Constituição**, o pedido de intervenção em Município e ação de inconstitucionalidade por omissão, em face de preceito desta Constituição”.*

Como está expresso nas normas constitucionais regentes da espécie (artigos 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, VI, da Constituição do Estado de São Paulo), e é sabido, o controle concentrado e abstrato de constitucionalidade do ato normativo estadual ou municipal a cargo desta Corte somente pode se dar em



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

6

face da Constituição do Estado.

Não obstante, é admissível esse controle com suporte em cláusula de caráter remissivo que, inscrita na Constituição Estadual, remete às regras normativas da Carta Maior.

De acordo com o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal, no entanto,

“Revela-se legítimo invocar, como referência paradigmática, para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e/ou municipais, cláusula de caráter remissivo, que, inscrita na Constituição Estadual, remete, diretamente, às regras normativas constantes da própria CF, assim incorporando-as, formalmente, mediante referida técnica de remissão, ao plano do ordenamento constitucional do Estado-membro. Com a técnica de remissão normativa, o Estado-membro confere parametricidade às normas, que, embora constantes da CF, passam a compor, formalmente, em razão da expressa referência a elas feita, o corpus constitucional dessa unidade política da Federação, o que torna possível erigir-se, como parâmetro de confronto, para os fins a que se refere o art. 125, § 2º, da CF, a própria norma constitucional estadual de conteúdo remissivo” (Rcl 10.500-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 18-10-2010, DJE de 26-10-2010)”.

No mesmo sentido:

“CONSTITUCIONAL. RECLAMAÇÃO. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS OU ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS OU MUNICIPAIS. TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DESTA SUPREMA CORTE (CRFB/88, ART. 102, I, ALÍNEA A). NÃO OCORRÊNCIA. FISCALIZAÇÃO REALIZADA TOMANDO COMO PARADIGMA DE CONFRONTO NORMA ENCARTADA NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE REPRODUZ NORMA FEDERAL DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. RECLAMAÇÃO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO” (Rcl 17340/SP, Relator Min. LUIZ FUX, j. 12.09.2014).

Não é outro o sentido do disposto no artigo 144 da Constituição do Estado de São Paulo:

“Artigo 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.

Não por outro motivo é que a postulação inicial se apresenta legítima, assim como devido o seu exame e consideração ao trazer a lume a dita



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

7

inconstitucionalidade por violação de preceitos da Carta Magna, cujo cumprimento se afigura obrigatório pelos Municípios. De igual modo o próprio Estado se submete às mesmas normas: “*O Estado de São Paulo, integrante da República Federativa do Brasil, exerce as competências que não lhe são vedadas pela Constituição Federal*”.

Acrescenta a douta Procuradoria Geral de Justiça (fls. 401/416):

“Quanto às preliminares levantadas pela câmara Municipal de Campinas às fls. 378/388, segundo as quais a ação não deve ser conhecida por terem sido apontados dispositivos da Constituição Federal como fundamento para declarar inconstitucional a norma combativa ou que há ofensa reflexa à Constituição Estadual, devem ser refutadas.

“O Supremo Tribunal Federal, no tema da Repercussão Geral nº 484, assentou a possibilidade de Tribunal de Justiça de utilizar de parâmetro da Constituição Federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, quando o objeto for lei municipal.

“A requerente utilizou como parâmetro dispositivos da própria Constituição Estadual – vide art. 144 – para sustentar a tese de inconstitucionalidade do ato normativo impugnado.

“Por último, a inconstitucionalidade apontada não é reflexa, pois decorre de afronta direta ao art. 144 da Constituição Estadual, conforme explanação abaixo.”

Em suma, a demanda é examinada somente no que respeita às alegações de ofensa a normas da Constituição Estadual, remissivas ou não, e da Constituição Federal, descartada a alegação de ofensa a regras infraconstitucionais.

**3.** A norma impugnada invadiu competência exclusiva da União, ao legislar sobre direito civil e direito comercial, além de interferir na livre iniciativa e na livre concorrência, protegidas constitucionalmente.

Dispõem a Constituição Federal nos dispositivos aqui incidentes:

“**Art. 1º.** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;”

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

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



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

8

“**Art. 29.** O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...)”

“**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”.

Dispõe a Constituição Estadual:

“**Art. 1º.** O Estado de São Paulo, integrante da República Federativa do Brasil, exerce as competências que não lhe são vedadas pela Constituição Federal.”

“**Artigo 5º.** São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

“**Artigo 111.** A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.” (Redação dada pela EC 21/2006).

“**Art. 144.** Os municípios, com autonomia legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal, e nesta Constituição”.

O artigo 144 da Constituição Estadual (norma de caráter remissivo), repete o artigo 29 da Constituição Federal, que manda obedecer o disposto na Carta Maior, na Constituição do Estado e os preceitos escritos na Carta Maior, dentre os quais releva o atinente à competência atribuída à União para legislar sobre a matéria versada na lei questionada.

**4.** A lei impugnada, quando “*institui forma de cobrança pela estadia de veículos nos estacionamentos particulares no município de Campinas*”, viola o princípio federativo ao regular sobre matéria de competência privativa da União, envolvendo direito civil e direito comercial, ao estabelecer regras sobre propriedade e o exercício da atividade comercial (art. 22, I, CF; aplicável aos Municípios por força do disposto nos artigos 19, *caput*, e art. 144 da CE).



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

9

Com isso, há nítida ofensa ao princípio federativo, determinante da divisão das competências entre os diversos níveis da federação, a União, os Estados e os Municípios. Em atenção a esses princípios, a Carta Magna assegura à União competência para legislar **sobre direito civil e comercial**, dentre outros. A norma é de obediência obrigatória pelos Estados e Municípios, aos quais é vedado legislar a respeito, portanto.

O diploma em causa viola, ainda, os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência (arts. 1º, IV, e 170, *caput*, e inciso IV, da CF, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no art. 144 da CE), ao limitar o direito do proprietário do estacionamento de escolher como e quanto cobrar pela exploração de sua atividade econômica, ou mesmo nada cobrar, como sucede em certos estabelecimentos comerciais, como é sabido.

5. A propósito, ensina ALEXANDRE DE MORAES (*Direito Constitucional*, Editora Atlas, 27ª edição/2011, p. 319/320):

“O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da **predominância do interesse** ...

(...)

“... pelo princípio da *predominância do interesse*, à União caberá aquelas matérias e questões de *predominância do interesse geral*, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de *predominante interesse regional* e aos municípios concernem os *assuntos de interesse local*. Em relação ao Distrito Federal, por expressa disposição constitucional (CF, art. 32, § 1º), acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais, com a exceção prevista no art. 22, XVII, da Constituição” (fls. 314).

“A Constituição Federal prevê nos 29 incisos do art. 22 as matérias de competência privativa da União, definindo preceitos declaratórios e autorizativos da competência geral na legislação federal e demonstrando clara supremacia em relação aos demais entes federativos, em virtude da relevância das disposições.

“Anote-se que a característica de privatividade permite a delegação, de acordo com as regras do parágrafo único do citado artigo.

“Assim, compete privativamente à União, *sem prejuízo de outras previsões constitucionais* ..., legislar sobre:

“... direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho:

(...).

Leciona JOSÉ AFONSO DA SILVA, por seu turno (*Comentário*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

10

*Contextual à Constituição*, Malheiros Editores, 9ª edição/2014, pág. 41) que

“... A livre iniciativa é fundamento da ordem econômica (art. 170). Ela constitui um valor do Estado Liberal. Mas no contexto de uma Constituição preocupada com a realização a justiça social não se pode ter como um puro valor o lucro pelo lucro. Seus valores (possibilidade de o proprietário usar e trocar seus bens, autonomia jurídica, possibilidade de os sujeitos regularem suas relações do modo que lhes seja mais conveniente, garantia a cada um para desenvolver livremente a atividade escolhida), hoje, ficam subordinados à função social da empresa e ao dever do empresário de propiciar melhores condições de vida aos trabalhadores, exigidas pela valorização do trabalho (art. 170)”.

6. Ora, ao impor a contratação de vigilantes para as “áreas de estacionamento de acesso público de todo estabelecimento comercial”, a lei em apreço interfere no livre exercício da atividade comercial, isso resultando no dever de contratação de empregados, sem distinção, a não ser no número a contratar, que se eleva na razão direta da elevação da área a vigiar.

Bem assinala a douta Procuradoria Geral de Justiça (fls. 401/416) que:

“De fato, as normas padecem de inconstitucionalidade formal e material, considerando que a lei municipal invadiu competência exclusiva da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I da CF/88), e porque afronta o princípio constitucional da livre iniciativa, ofendendo o princípio federativo, aplicável aos Municípios por força do art. 144 da Constituição Estadual.

“(…)

“Observe-se, ainda, não ser possível dar guarida à assertiva da Câmara Municipal no sentido de que a lei objurgada cuida de matéria de sua competência, dando concretude ao princípio da igualdade e proteção do consumidor.

“A questão disciplinada na lei combatida envolve direito civil e comercial porquanto estabelece regras sobre elementos essenciais da propriedade, matéria que se insere na competência legislativa privativa da União.

“Deveras, a relação jurídica estabelecida entre *quem explora* o estacionamento situado em estabelecimento comercial privado – seja o proprietário ou terceiro ao qual foi repassado o direito de exploração – e o *usuário*, não se insere no âmbito de competência legislativa do Município, mas sim da competência privativa da União (art. 22, I, CF).



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

11

“Com efeito, compete à União, com exclusividade, legislar sobre direito civil e direito comercial, matérias que regem a relação jurídica estabelecida entre o *usuário* do estacionamento e o *estabelecimento comercial*, seja por meio de seu proprietário ou por quem o explora.

“A imposição compulsória de cobrança fracionada de acordo com o tempo de permanência não é apta a converter em relação jurídica de outra natureza o negócio jurídico de direito privado que se estabelece entre o usuário do estacionamento e quem o explora ou deste com o estabelecimento comercial.

“Em recente decisão noticiada no Informativo STF nº 835, analisando caso semelhante, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria, julgou procedente pedido formulado na ADI nº 4862/PR para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 16.785/2011, do Estado do Paraná, que regulamentava a cobrança de estacionamento de veículos no Estado-membro, dispondo sobre cobrança proporcional ao tempo efetivamente utilizado.

“O Ministro Gilmar Mendes, concluiu pela inconstitucionalidade formal da lei, remetendo a precedentes do STF para reafirmar que a disciplina acerca da exploração econômica de estacionamentos privados refere-se a direito civil, estando em jogo, portanto, a competência privativa da União (CF, art. 22, I). Entendeu, ainda, que a norma promovia indevida intervenção na iniciativa privada, a implicar vício material.

“Desse modo, mesmo que se entendesse que a lei municipal ora impugnada cuida de direito do consumidor ao estabelecer parâmetros para cobrança de estacionamento – a afastar a tese de vício formal de inconstitucionalidade por força da competência concorrente (art. 24, V, CF) –, é certo que ao fazê-lo, acaba por violar o princípio da livre iniciativa, insculpido no art. 1º, IV da Carta Magna, de observância obrigatória na órbita estadual por força do art. 1º da Carta Bandeirante, em remissão ao art. 25 da Carta federal, estando eivada, portanto, de vício material.

“Com efeito, elencada como fundamento do Estado Democrático de Direito, a livre iniciativa e a liberdade de contratar sedimentam as bases da ordem econômica, desde que atendidos os fins sociais, a serem observados tanto pelo direito de propriedade como pela função social da empresa.

“Por isso, não é lícito ao legislador municipal impor normas que padronizem a cobrança de valores pelo uso de estacionamentos situados em estabelecimentos privados, limitando o direito do proprietário do estacionamento escolher como e quanto cobrar pela exploração de sua



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

12

atividade econômica.

“A ordem constitucional estadual não fornece guarida à imposição de mecanismos de fixação de preços pelo uso de estacionamentos em centros comerciais.”

7. Em caso assemelhado, este C. Órgão Especial, pela relatoria do Desembargador XAVIER DE AQUINO, assim decidiu:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – Leis do Município de Mauá n<sup>o</sup>s 3.774/05 e 3.473/2002, que dispõem sobre a cobrança em estacionamentos de veículos para clientes de estabelecimentos comerciais, bancos e “Shoppings Centers” – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO (art. 22, inciso I, CF), para legislar sobre direito civil, ofensa ao direito de propriedade (art. 5<sup>o</sup>, inc. XXII, CF) e aos princípios da livre iniciativa e concorrência (art. 170 da CF) – INCONSTITUCIONALIDADE – EXISTÊNCIA – Jurisprudência pacífica – Acolhe-se a arguição de inconstitucionalidade” (Arguição de Inconstitucionalidade n<sup>o</sup> 0040906-18.2012.8.26.0000, j. 12.02.2014).

Lê-se no corpo do v. acórdão, que traz à colação v. decisão do C. Supremo Tribunal Federal:

“Vê-se que expressamente essa Lei busca impor restrições ao direito de propriedade particular, quanto ao uso e função da coisa (exploração de estacionamento em estabelecimentos comerciais), afrontando o artigo 22, inciso I da Constituição Federal, que dispõe sobre a competência privativa da União para legislar sobre a matéria:

(...)

“Dessa forma, usurpa frontal e claramente a competência privativa da União para legislar sobre direito civil.

“Referida norma combatida, constitui obstáculo ao pleno gozo do direito de propriedade, ao impor limites, restringindo o direito à propriedade privada, garantido pelo artigo 5<sup>o</sup>, inciso XXII da Constituição Federal.

“Não se pode olvidar, que a atividade comercial e econômica desempenhada pela interessada, é resguardada pelos princípios da livre iniciativa e concorrência (art. 170, da CF).

“Sobre o tema, este Colendo Órgão Especial já apreciou a questão, em caso análogo, sob os mesmos fundamentos, no julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade 166.824.0/2-00, Relator Desembargador Reis Kuntz, em 19 de dezembro de 2008 ...



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

13

(...)

“No mesmo sentido, o Egrégio Supremo Tribunal Federal, vem se pronunciando:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 2.050, de 30 de dezembro de 1992, do Estado do Rio de Janeiro. Vedação de cobrança ao usuário de estacionamento em área privada. Pedido de liminar. – Tendo em vista o precedente invocado na inicial – o da concessão de liminar na ADIN 1.472 que versa hipótese análoga à presente – não há dúvida de que é relevante a fundamentação jurídica do pedido, quer sob o aspecto da inconstitucionalidade material (ofensa ao artigo 5º, XXII, da Constituição Federal, por ocorrência de grave afronta ao exercício normal do direito de propriedade), quer sob o ângulo da inconstitucionalidade formal (ofensa ao artigo 22, I, da Carta Magna, por invasão de competência privativa da União para legislar sobre direito civil). – Por outro lado, manifesta-se a conveniência da concessão a liminar, inclusive pela possibilidade de aumento dos distúrbios sociais que vem causando a aplicação dessa lei. Medida cautelar deferida, para suspender, 'ex nunc', a eficácia da lei estadual em causa”. (STF – ADI: 1623 RJ, Relator: Ministro MOREIRA ALVES, Data de Julgamento: 25/06/1997, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 05-12-1997)”.

No mesmo sentido decidiu este C. Órgão Especial:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 8.623, de 30 de março de 2016, do Município de Jundiaí, de origem parlamentar, que “exige, nas condições que especifica, vigilantes nas áreas de estacionamento de estabelecimentos comerciais” – INVASÃO DA INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – Inocorrência – Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, não violando o princípio da separação de poderes e não invadindo a esfera de gestão administrativa municipal – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO FEDERATIVO – Configuração – Diploma que regula matéria de competência privativa da União, envolvendo direito civil e comercial, ao estabelecer regras sobre propriedade (art. 22, I, CF; aplicável aos Municípios por força do disposto nos arts. 29, I, da CF, e 144 da CE) – VIOLAÇÃO, ademais, do princípio da livre iniciativa (arts. 1º, IV, e 170, caput, da CF, aplicável aos Municípios em razão dos mesmos dispositivos constitucionais – Inconstitucionalidade configurada. Ação julgada procedente.” (ADI 2151074-14.2016.8.26.0000, Relator o ora signatário, j. 22.03.2017).*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 11.192, de 13 de outubro de 2015, do Município de Sorocaba, instituindo “crédito de minutos pagos e não utilizados nos estacionamentos privados*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

14

*na forma que especifica". **Violação ao pacto federativo.** Ocorrência. Competência privativa da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I da CF). Âmbito do direito civil – e não de direito do consumidor. Livre iniciativa e liberdade para fixarem remuneração devida pelo uso de bem integrante de seu patrimônio particular. Precedentes do Col. Supremo Tribunal Federal e deste Eg. Órgão Especial. **Fonte de custeio.** Possível a indicação de fonte de custeio genérica (art. 5º). Precedentes dos Tribunais Superiores. **Ação procedente"** (ADI 2000445-91.2017.8.26.0000, Relator o Desembargador EVARISTO DOS SANTOS, j. 21.06.2017).*

**8.** Por fim, observo que a Lei 15.480/17 é objeto também de outra demanda, proposta posteriormente a esta (ação direta de inconstitucionalidade 2217814-17.2014.8.26.0000, promovida pelo Sindicato das Atividades de Garagens, Estacionamento e Serviços do Estado de São Paulo – Sindepark).

Veicula idêntico pedido, com similitude de razões, a indicar a presença de litispendência, em que pese seja outra a pessoa jurídica igualmente interessada e legitimada à propositura. De qualquer sorte, em virtude de estar sendo julgada procedente esta ação, nesta mesma data, ocorre a perda superveniente do interesse de agir relativamente à outra, motivo pelo qual aquele feito está sendo julgado extinto sem resolução do mérito (art. 485, V e VI, do CPC).

**9.** Ante o exposto, julgo procedente a ação.

É meu voto.

**JOÃO CARLOS SALETTI**  
**Relator**  
assinado digitalmente