

439

12



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO**

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO  
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA  
REGISTRADO(A) SOB Nº

74

**ACÓRDÃO**




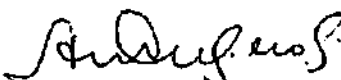
Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.229236-7, da Comarca de São Paulo, em que é recorrente ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS sendo recorrido PRESIDENTE DA CAMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "REJEITADA A PRELIMINAR, JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores MARCO CÉSAR MÜLLER VALENTE (Presidente sem voto), MUNHOZ SOARES, SOUSA LIMA, BARRETO FONSECA, CORRÊA VIANNA, MARCONDES MACHADO, CARLOS EDUARDO DE CARVALHO, ARMANDO TOLEDO, JOSÉ SANTANA, JOSÉ REYNALDO, ARTUR MARQUES, CAUDURO PADIN, GUILHERME G. STRENGER, RUY COPPOLA, BORIS KAUFFMANN, RENATO NALINI, ROBERTO MAC CRACKEN, JOSÉ ROBERTO BEDRAN, MAURÍCIO VIDIGAL, XAVIER DE AQUINO, ROBERTO BEDAQUE, SAMUEL JÚNIOR e SOUZA NERY.

São Paulo, 04 de agosto de 2010.

  
**MARCO CÉSAR MÜLLER VALENTE**  
Presidente

  
**ARTUR MARQUES**  
Relator



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

ÓRGÃO ESPECIAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei nº 994.09.229236-7  
(antigo: 188.196-0/6-00)

Requerente: Associação Brasileira de Shopping Centers ABRASCE

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Campinas

## VOTO Nº 19262

### EMENTA:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS ABRASCE - PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DA LEGITIMAÇÃO ESPECIAL - ART. 90, V, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO - REPRESENTATIVIDADE ADEQUADA - OBJETIVO INSTITUCIONAL UNO - PERTINÊNCIA TEMÁTICA - PRELIMINAR AFASTADA.**

*"A associação requerente detém a legitimidade ativa especial de que trata o art. 90, V, da Constituição do Estado de São Paulo, pois preenche os requisitos objetivos, quais sejam: a) representatividade adequada: todos os membros são empreendedores, investidores e gestores de shoppings associados; b) objetivo institucional classista uno, uma vez que a entidade se presta, basicamente, à promoção e defesa dos interesses do setor de shopping centers; e, c) pertinência temática, na medida em que a norma objurgada confere isenção ao pagamento de tarifa de estacionamento aos proprietários e funcionários de estabelecimentos comerciais no âmbito dos shopping centers daquele município".*

*San*

074  
438  
1



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

## ÓRGÃO ESPECIAL

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 12.582, DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, QUE CRIA ISENÇÃO DO PAGAMENTO DE ESTACIONAMENTO AOS FUNCIONÁRIOS E PROPRIETÁRIOS DE ESTABELECIMENTOS DE SHOPPING CENTERS – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL OU ORGÂNICA – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO DE LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL – ART. 22, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – ARTS. 5º E 144, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO – PRECEDENTES – LIMINAR RATIFICADA - AÇÃO PROCEDENTE.**

*“A lei acoimada de inconstitucional não cuida de limitação administrativa, na qual o proprietário de imóvel urbano fica sujeito à observância de posturas municipais calcadas no interesse público, de índole urbanística, sanitária ou de segurança. Pelo contrário, a norma inquinada procura disciplinar o direito de propriedade, impondo isenção de pagamento de estacionamento aos proprietários de estabelecimentos comerciais e respectivos funcionários. Tem-se, portanto, que a norma contém inconstitucionalidade formal ou orgânica porque usurpa competência privativa da União de legislar sobre direito civil, consoante estatui o artigo 22, I, da Constituição da República, aplicável por simetria em razão do disposto no art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo”.*

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade promovida pela Associação Brasileira de Shopping Centers - ABRASCE em face do Presidente da Câmara Municipal de Campinas, visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 12.582, de 23 de junho de 2006, com pedido de suspensão imediata de sua eficácia.

Descreve-se na inicial que a lei municipal inquinada, ao obrigar a cessão gratuita de estacionamento de Shopping Center, restringe indevidamente o uso pleno da propriedade imóvel e invade competência legislativa conferida pela Constituição Federal à União. Pugna pela declaração de inconstitucionalidade.

*Jdm*



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

## ÓRGÃO ESPECIAL

Concedida a liminar para suspender a eficácia da lei, às fls. 399/400. Informações do Presidente da Câmara Municipal às fls. 410/416, arguindo a ilegitimidade ativa da requerente e, no mérito, a constitucionalidade da norma, argumentando com a autonomia municipal e a competência legislativa supletiva decorrente do art. 30, II, da Constituição da República.

Citada, a douta Procuradoria Geral do Estado declinou da defesa do ato, às fls. 421/423. Parecer Ministerial pela rejeição da preliminar e pela procedência da ação, às fls. 425/431.

### É o relatório.

2.1. De proêmio, analisa-se a preliminar agitada de ilegitimidade ativa.

O art. 90 da Constituição do Estado de São Paulo estatui que: **“São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, contestado em face desta Constituição ou por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio desta Constituição, no âmbito de seu interesse: (...) V – as entidades sindicais ou de classe, de atuação estadual ou municipal, demonstrando seu interesse jurídico no caso (...)”**.

A respeito do tema da legitimidade ativa da entidade de classe para propor ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, assentou-se no e. Supremo Tribunal Federal que a **“iniciativa está a exigir um grau maior de representatividade do que a do mandado de segurança, o qual, mesmo sendo coletivo, nada mais persegue do que a proteção de uma**



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

## ÓRGÃO ESPECIAL

**soma de direitos individuais, sem alcançar a abstração característica do resultado pretendido na ação direta”.<sup>1</sup>**

Esclarecedora é a decisão proferida na Questão de Ordem nº 108-6/DF, em que o Pretório Excelso assim dispôs:

*“...não se pode conceber entidade de classe integrada por pessoas que pertençam a segmentos que se antagonizam no plano das relações de produção e de trabalho.*

*As entidades de classe devem ser compreendidas, na perspectiva do exercício do poder de ativação da jurisdição constitucional de controle, como organismos personificados e estáveis, de natureza civil, cujo substrato, permanentemente decorrente de um vínculo social básico ou derivado da identidade de interesses corporativo-profissionais das pessoas físicas que as integram, repousa na solidariedade, comunhão e homogeneidade, tanto de situações jurídicas ou econômico-sociais, quanto dos próprios interesses daqueles que as compõem. Essa relação-base, de caráter matricial, situa-se na gênese das entidades de classe, cuja existência é somente concebível em função dos objetos institucionais que lhes inerem e que dão transindividualidade e transcendência à pluralidade dos interesses singulares das pessoas naturais que as compõem.*

*Isso significa que não se configuram como entidades de classe aquelas instituições (...) que são integradas por membros vinculados a estratos sociais, profissionais ou econômicos diversificados, cujos objetivos, individualmente considerados, se revelam, ainda que em tese, contrastantes. Falta a essas entidades, na realidade, a presença de um elemento unificador que, fundado na essencial homogeneidade, comunhão e identidade de valores, institui o necessário fator de conexão, apto a identificar os*

<sup>1</sup> - STF, ADI nº 34-9/DF, rel. Min. Octávio Gallotti, j. em 05.04.1989.  
Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.229236-7 (antigo: 188.196-0/6-00)  
Voto nº 19262

*San*



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

## ÓRGÃO ESPECIAL

*associados que as compõem como membros efetivamente pertencentes a uma determinada classe ou integrantes de uma categoria homogênea”<sup>2</sup>.*

É verdade que o e. Supremo Tribunal Federal entendia que **“não se qualificam como entidades de classe aquelas que, congregando pessoas jurídicas, apresentam-se como verdadeiras associações de associações (...), pois pessoas jurídicas, ainda que coletivamente representativas de categorias profissionais ou econômicas, não formam classe alguma”<sup>3</sup>**. Contudo, tal posicionamento já foi revisto e alterado, conforme se verifica da ementa que segue:

*“Ação direta de inconstitucionalidade: legitimação ativa: ‘entidade de classe de âmbito nacional’: compreensão da ‘associação de associações’ de classe: revisão da jurisprudência do Supremo Tribunal. 1. O conceito de entidade de classe é dado pelo objetivo institucional classista, pouco importando que a eles diretamente se filiem os membros da respectiva categoria social ou agremiações que os congreguem, com a mesma finalidade, em âmbito territorial mais restrito. 2. É entidade de classe de âmbito nacional - como tal legitimada à propositura da ação direta de inconstitucionalidade (CF, art 103, IX) - aquela na qual se congregam associações regionais correspondentes a cada unidade da Federação, a fim de perseguirem, em todo o País, o mesmo objetivo institucional de defesa dos interesses de uma determinada classe. 3. Nesse sentido, altera o Supremo Tribunal sua jurisprudência, de modo a admitir a legitimação das ‘associações de associações de classe’, de âmbito nacional, para a ação direta de inconstitucionalidade<sup>4</sup>”.*

<sup>2</sup> - STF, ADI nº 108-6/DF, Questão de Ordem, rel. Min. Celso de Mello, j. em 13.04.1992.

<sup>3</sup> - ADI nº 57, rel. Min. Ilmar Gavão; ADI nº 67, rel. Min. Moreira Alves; ADI nº 433, rel. Min. Moreira Alves; ADI nº 444, rel. Min. Moreira Alves; ADI nº 530, rel. Min. Moreira Alves.

<sup>4</sup> - ADI 3153 AgR, rel. Min. Celso de Mello, rel. para acórdão Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 12.08.2004.

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.229236-7 (antigo: 188.196-0/6-00)

Voto nº 19262



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

## ÓRGÃO ESPECIAL

Além disso, a doutrina pondera que **"a legitimação da requerente para reclamar a declaração de inconstitucionalidade é daquelas que se convencionou denominar 'especial', e não 'universal', para cuja configuração é exigida a presença da chamada "pertinência temática", definida como o requisito objetivo da relação de pertinência entre a defesa do interesse específico do legitimado e o objeto da própria ação"**<sup>5</sup>. Tratando do tema, o Excelso Pretório já deixou explicitado que, para definir a legitimidade ativa na ação direta de inconstitucionalidade, **"cumpre examinar a pertinência temática, tendo em vista o objetivo social, previsto no estatuto, e o alcance da norma atacada"**<sup>6</sup>.

Vê-se, portanto, que são três os critérios para aferir a legitimidade ativa especial da entidade de classe: a representatividade adequada mediante homogeneidade de seus membros; o objetivo institucional classista uno; e a pertinência temática que se avalia pelo ajustamento entre os fins a que se propõe a entidade e o conteúdo da lei.

No caso concreto, o estatuto social da requerente dispõe:

"Artigo 2º - A Associação tem por finalidade:

a) representar os associados *perante quaisquer órgãos, autoridades ou entidades, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, para fins de promoção e defesa dos interesses do setor de shopping centers e encaminhamento de questões relacionadas com os objetivos sociais da Abrasce;*

b) *promover quaisquer medidas judiciais ou extrajudiciais, individuais ou coletivas, no interesse dos associados, tais como, exemplificativamente: (...), representação de inconstitucionalidade em*

<sup>5</sup> - MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, 22. ed. atual. Atlas, p. 731.  
<sup>6</sup> - STF – ADI nº 1.508 MC/RJ, rel. Min. Marco Aurélio.  
Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.229236-7 (antigo: 188.196-0/6-00)  
Voto nº 19262



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

## ÓRGÃO ESPECIAL

**face de normas estaduais, municipais ou distritais contrárias, respectivamente, às Constituições Estaduais ou à Lei Orgânica do Distrito Federal (...);**

**c) colaborar para o aprimoramento das empresas e atividades de shopping centers, congregando seus empreendedores, investidores e gestores na promoção e defesa de seus direitos, interesses e prerrogativas;**

**d) promover entre seus associados o permanente intercâmbio de experiências e informações técnicas acerca dos sistemas e métodos de administração especializada;**

**e) promover conferências, debates, cursos, seminários, congressos e feiras, de natureza comercial, técnica ou administrativa, assim como atividades educacionais e estudos que tenham por finalidade a divulgação institucional do setor, bem como tornar disponível, para todos os associados, os conhecimentos e experiências acumulados por especialistas e empresários do País e do exterior;**

**f) sugerir normas éticas e regulamentares a que se devam ajustar as atividades de seus associados;**

**g) divulgar as atividades de shopping center e seus regimes jurídicos, gerencial e econômico, bem como outros assuntos de interesse públicos ou de caráter social relacionados com as finalidades institucionais da Abrasce;**

**h) colaborar e manter intercâmbio com outras entidades ou associações, brasileiras ou estrangeiras, que tenham por objetivo, direto ou indireto, o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das atividades de comércio e do setor de shopping centers, incluindo associações de lojistas, mediante a celebração de convênios, ou por qualquer outro meio.**

(...)

**Artigo 3º, §1º - Os shopping centers detentores do Selo Abrasce (...) serão inscritos em um cadastro do qual constarão, entre outros elementos, a área bruta locável (...) do empreendimento, o nome e endereço**





# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

## ÓRGÃO ESPECIAL

*dos respectivos empreendedores, investidores e gestores a serem admitidos como associados da Abrasce e o nome e a qualificação da pessoa que os representará perante a Abrasce (...).*

**Artigo 5º - Podem ser associados da Abrasce os empreendedores, os investidores e os gestores de Shoppings Associados, devendo o pedido de associação ser feito mediante requerimento escrito a ser encaminhado ao Diretor Presidente da Abrasce.**

*Parágrafo único – Perde, automaticamente, a condição de associado da Abrasce o empreendedor, investidor ou gestor que se desvincular do Shopping Associado que tenha servido de base para a sua associação, ou se dito Shopping Associado deixar de fazer jus ao Selo Abrasce, salvo se o empreendedor, investidor ou gestor permanecer vinculado a outro Shopping Associado”.*

Tais disposições demonstram homogeneidade de interesses e princípios que permeiam a indigitada associação, configurando o essencial requisito da representatividade adequada, observando-se que todos os membros são empreendedores, os investidores e os gestores de shoppings associados. Também está presente o objetivo institucional classista uno, uma vez que a entidade se presta, basicamente, à promoção e defesa dos interesses do setor de shopping centers. E, por fim, vislumbra-se o cumprimento do requisito da pertinência temática, na medida em que a norma objurgada confere isenção ao pagamento de tarifa de estacionamento aos proprietários e funcionários de estabelecimentos comerciais no âmbito dos shopping centers daquele município.

Destarte, fica afastada a preliminar de ilegitimidade ativa.



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

## ÓRGÃO ESPECIAL

2.2. Quanto ao mérito, faz-se mister examinar o teor da norma inquinada, cuja redação segue:

*“Art. 1º - Fica assegurada a isenção total do pagamento da tarifa de estacionamento aos proprietários e funcionários dos estabelecimentos comerciais dos Shopping Centers instalados no município de Campinas.*

*Art. 2º - A Administração dos Shopping Centers de Campinas deverá manter um cadastro atualizado dos proprietários dos estabelecimentos comerciais, bem como de seus funcionários, a fim de que ambas as categorias possam portar crachás de identificação personalizados, que permitam a validação do cartão de estacionamento junto aos guichês já existentes, no final da jornada de trabalho para saírem das dependências do estacionamento.*

*Art. 3º - Fica a critério da Administração dos Shopping Centers a disposição de vagas, nas últimas fileiras do estacionamento, de forma que os clientes continuem a utilizar as vagas preferenciais, que propiciem mais fácil acesso aos estabelecimentos comerciais.*

*Parágrafo único – Às Administrações de Shopping Centers que descumprirem o disposto na presente lei será aplicada multa no valor correspondente a 150 (cento e cinquenta) UFICS (Unidades Fiscais de Campinas) para cada infração cometida, cobrada em dobro no caso de reincidência.*

*Art. 4º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.*

Com efeito, pode-se observar que realmente há afronta ao pacto federativo, consubstanciado no art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo, segundo o qual **“os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se autoorganizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.**



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

## ÓRGÃO ESPECIAL

E, especificamente, a norma cuja inconstitucionalidade se pretende declarar violou o artigo 22, da Constituição da República, o qual, arrolando as competências legislativas dos entes federativos, reservou privativamente à União aquela concernente a direito civil<sup>7</sup>, em seu inciso I. Isso porque as questões ligadas ao direito de propriedade e suas eventuais limitações cingem-se ao Direito Civil, conforme precedentes do e. Supremo Tribunal Federal citados no Parecer Ministerial de fls. 425/431: ADI nº 2.448, rel. Min. Sydney Sanches; ADI nº 1.472, rel. Min. Ilmar Galvão; ADI nº 1.918, rel. Min. Maurício Corrêa; ADI-MC nº 1.623, rel. Min. Moreira Alves.

Anote-se ainda que o argumento exposto pela Câmara Municipal de Campinas não merece guarida, porquanto a afirmação de que o Município é competente para legislar supletivamente sobre a matéria, com supedâneo no art. 30, II, da Constituição da República, não poderia ignorar o mandamento constitucional contido no *caput* do já referido artigo 22, que prevê expressamente a competência **privativa** da União sobre direito civil.

No mesmo sentido, há um acórdão proferido por este Colendo Órgão Especial em caso análogo, onde restou decidido que ***“o sentido das referidas leis é, inquestionavelmente, obstar que os respectivos proprietários, ou quem, de direito, aufram qualquer vantagem pecuniária, ou preço, ou aluguel, pelo estacionamento de veículos nas áreas particulares, que, à evidência, não constituem tampouco se confundem com bens públicos. Diante desse contexto, a ilação que se tira é que a legislação questionada, ao restringir, arbitrariamente, direitos inerentes à propriedade privada, invadiu a área institucional, que é objeto inequívoco de disciplina do direito civil, matéria que, no entanto, é reservada, de modo privativo, à***

<sup>7</sup> - Constituição da República. Art. 22, I. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho (...).  
Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.229236-7 (antigo: 188.196-0/6-00)  
Voto nº 19262



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

## ÓRGÃO ESPECIAL

**competência legislativa da União, como está no artigo 22, inciso I, da Constituição Federal<sup>8</sup>.**

Por fim, adira-se que não se trata o caso de limitação administrativa, na qual o proprietário de imóvel urbano fica sujeito à observância de posturas municipais calcadas no interesse público, de índole urbanística, sanitária ou de segurança. Pelo contrário, a norma inquinada procura disciplinar o direito de propriedade, impondo isenção de pagamento de estacionamento aos proprietários de estabelecimentos comerciais e respectivos funcionários.

Destarte, porque constatada a inconstitucionalidade formal ou orgânica, ante a usurpação de competência privativa da União para legislar sobre direito civil, julgo procedente esta ação para, com efeito *ex tunc* e ratificando a liminar deferida, declarar inconstitucional a Lei nº 12.582, de 23 de junho de 2006, do Município de Campinas, com fulcro no artigo 22, inciso I, da Constituição da República, e nos artigos 5º e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

Comunique-se a decisão à Câmara Municipal de Campinas, na forma do artigo 90, § 3º, da Constituição do Estado de São Paulo.

**3. Ante o exposto, rejeito a preliminar de ilegitimidade ativa e julgo procedente a ação.**

  
ARTUR MARQUES

Relator

<sup>8</sup> - TJSP – ADI nº 84.568-0/6-00, rel. designado Des. Mohamed Amaro, j. em 19.06.2002. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 994.09.229236-7 (antigo: 188.196-0/6-00) Voto nº 19262