

# CÂMARA MUNICIPAL DE JACARÉ

PALÁCIO DA LIBERDADE  
CONSULTORIA JURIDICA LEGISLATIVA



**ASSUNTO:** Projeto de Lei do Legislativo nº 41, de 07/06/2017, de autoria do Vereador Juarez Araújo

**“Dispõe sobre a obrigatoriedade de cobrança fracionada, de acordo com o tempo de utilização, nos estacionamentos particulares do Município”.**

## **PARECER Nº 274/2017/CJL/WTBM**

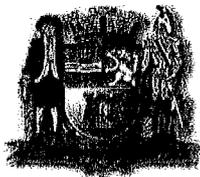
Trata-se de Projeto de Lei de autoria do nobre Vereador Juarez Araújo, que tem como finalidade dispor sobre a obrigatoriedade de cobrança fracionada, de acordo com o tempo de utilização, nos estacionamentos particulares do Município.

Conforme consta no artigo 1º da propositura, a intenção é estabelecer a obrigatoriedade da cobrança em frações de 15 minutos.

O autor do projeto justificou a iniciativa alegando que o aumento da demanda por vagas de estacionamento tem levado a práticas de cobrança que, ao seu entender, seriam indevidas e injustas.

Pois bem.

Em que pese a nobreza das intenções do Legislador, entendemos que a propositura está maculada por vício de iniciativa, vez que invade a esfera de competência da União Federal.



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE  
CONSULTORIA JURIDICA LEGISLATIVA



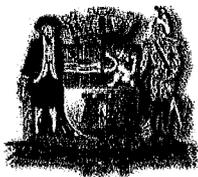
O projeto em afronta as disposições de Direito Privado relativas ao direito de propriedade e da livre iniciativa, as quais são de competência exclusiva da União. Eventual lei municipal tratando do assunto afrontaria o **artigo 22, inciso I, da Constituição Federal**:

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

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

Nesse sentido existem reiteradas decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo, e para melhor esclarecer, apresentamos como exemplo:

INCONSTITUCIONALIDADE - Leis do Município de Mauá n°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. 5º, 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" (ADIN n° 0040906-18.2012.8.26.0000, Mauá, TJSP, Desembargador Relator Xavier Aquino, j. 12/02/2014).



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE  
CONSULTORIA JURIDICA LEGISLATIVA



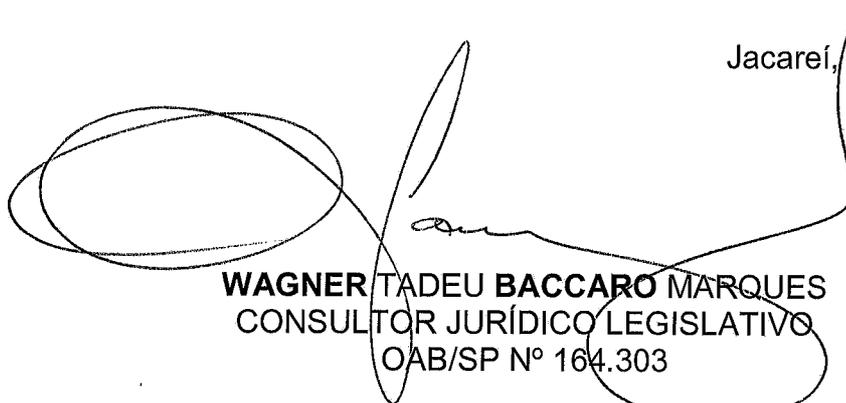
Como é possível perceber, entende-se que leis como a ora proposta ofendem os direitos de propriedade e da livre iniciativa, os quais só podem ser regulamentados pela União.

Assim, entendemos que não estão presentes as condições constitucionais para prosseguimento da proposta, motivo pelo qual opinamos pelo arquivamento nos do artigo 88, III, do Regimento Interno.

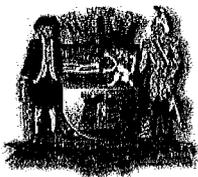
Eventualmente, se a decisão for contrária ao que sugerimos, ou se ocorrer o desarquivamento nos termos regimentais, a propositura deverá ser submetida à **Comissão de Constituição e Justiça**, e se submetida a Plenário para aprovação da proposta é necessário do **voto favorável da maioria simples, presentes, pelo menos, a maioria absoluta dos membros** da Câmara.

Este é o parecer *sub censura*.

Jacareí, 12 de junho de 2017



**WAGNER TADEU BACCARO MARQUES**  
CONSULTOR JURÍDICO LEGISLATIVO  
OAB/SP Nº 164.303



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACARÉI

PALÁCIO DA LIBERDADE  
CONSULTORIA JURIDICA LEGISLATIVA



## Projeto de Lei nº 041/2017

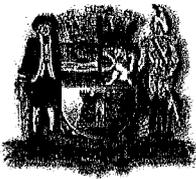
*Assunto: Projeto de Lei de autoria  
Parlamentar que dispõe sobre a  
obrigatoriedade de cobrança fracionada nos  
estacionamentos particulares do município.  
Inconstitucionalidade formal. Competência  
legislativa da União. Precedentes.  
Arquivamento.*

## DESPACHO

Aprovo o judicioso parecer de nº  
274/2017/CJL/WTBM (fls. 06/08) por seus próprios fundamentos.

Como bem anotou o ilustre parecerista, a matéria em  
exame envolve o direito de propriedade, inserto no ramo do direito civil. De modo  
que, embora sensível a problemática em questão, acaba por invadir a competência  
legislativa da União, em nítida afronta as Constituições Federal e Estadual, pelo  
que **não** reúne condições de prosseguimento.

Não obstante, destaco que recente lei estadual de  
conteúdo idêntico foi analisada pelo Tribunal de Justiça que reafirmou o  
entendimento supra, conforme acórdão anexo (Processo: 2068086-  
33.2016.8.26.0000).



# CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ DE JACAREÍ

PALÁCIO DA LIBERDADE  
CONSULTORIA JURIDICA LEGISLATIVA



Assim, reitero o sobredito parecer e recomendo o **ARQUIVAMENTO** da propositura conforme disposto pelo artigo 45, *caput*<sup>1</sup>, e artigo 88, inciso III<sup>2</sup>, ambos do Regimento Interno.

À Presidência para deliberação.

Jacareí, 12 de junho de 2017.

**Jorge Alfredo Céspedes Campos**

*Consultor Jurídico Chefe*

<sup>1</sup> Art. 45. O projeto que for rejeitado por receber parecer contrário de todas as Comissões a ele pertinentes ou pelos motivos previstos no artigo 88 deste Regimento Interno, deverá ser arquivado mediante despacho do Presidente da Câmara, salvo requerimento proposto pela maioria absoluta dos membros da Câmara solicitando o seu desarquivamento, promovendo sua automática tramitação.

<sup>2</sup> Art. 88. A Presidência arquivará qualquer proposição:

III - manifestamente ilegal, inconstitucional ou anti-regimental, quando assim se manifestar a Consultoria Jurídica e a critério do Presidente, após a aprovação ou não do parecer jurídico.

PERÍODO FRACIONADO

## TJ-SP derruba lei que mandava estacionamento cobrar a cada 15 minutos

26 de outubro de 2016, 16h04

Por Felipe Luchete

Poucos meses depois de entrar em vigor, a lei que proibia estacionamentos de cobrar apenas pela hora cheia, em todo o estado de São Paulo, acaba de ser declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça de São Paulo. Nesta quarta-feira (26/10), por unanimidade, o Órgão Especial concluiu que a Lei 16.127/2016 violou o princípio da livre iniciativa e a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil.

A norma, sancionada em fevereiro deste ano, garantia que clientes só pagariam pelo tempo proporcional em que o veículo ficou guardado, usando 15 minutos como parâmetro. Quando apresentou a proposta, o deputado estadual Afonso Lobato (PV) definiu como prática ilegal a cobrança por hora quando o consumidor utiliza o serviço por apenas alguns minutos, ou quando extrapola por pouco o tempo correspondente a um período completo.

Para a Associação Brasileira de Shopping Centers, o texto apresenta uma série de irregularidades formais e informais. O advogado da entidade, Sérgio Vieira Miranda da Silva, declarou em sustentação oral que a política de preço deve ser definida pelo mercado, de acordo com seu público consumidor.

Ele ainda relatou que o Supremo Tribunal Federal já declarou inconstitucional uma regra parecida, do Paraná, em julgamento no dia 18 de agosto. A revista eletrônica **Consultor Jurídico** já havia adiantado que, pela semelhança, a regra criada em São Paulo teria fim precoce.

A norma estava suspensa desde março, por liminar. O desembargador Tristão Ribeiro, relator do caso, avaliou na ocasião que haveria risco em obrigar estacionamentos a comprar aparelhos para medir o tempo e placas informativas, enquanto ainda não havia decreto para regulamentar o tema. A Assembleia Legislativa recorreu, mas a decisão foi mantida pelo Órgão Especial em junho.

Nesta quarta, quando o mérito da ação foi analisado, o relator declarou que a Lei 16.127/2016 afronta princípios da Constituição Federal e da Constituição do Estado.

O voto foi proferido rapidamente e não gerou nenhum debate entre os demais 24 desembargadores que compõem o colegiado.

**Processo: 2068086-33.2016.8.26.0000**

Felipe Luchete é repórter da revista **Consultor Jurídico**.

Revista **Consultor Jurídico**, 26 de outubro de 2016, 16h04





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO**



**Registro: 2016.0000803200**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2068086-33.2016.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS ABRASCE, são réus GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO e PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO.

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

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores PAULO DIMAS MASCARETTI (Presidente), BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, AMORIM CANTUÁRIA, BERETTA DA SILVEIRA, SILVEIRA PAULO, FRANÇA CARVALHO, ARTUR MARQUES, CAMPOS PETRONI, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, FERRAZ DE ARRUDA E ARANTES THEODORO.

São Paulo, 26 de outubro de 2016.

**Tristão Ribeiro**

**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO



**VOTO Nº 27.665 (OE)**

**Ação Direta de Inconstitucionalidade:** nº 2068086-33.2016.8.26.0000

**Requerente:** ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS - ABRASCE

**Requeridos:** PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA e GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei Estadual nº 16.127, de 04 de fevereiro de 2016, que “estabelece normas de mensuração de tarifas e visibilidade das formas de pagamento em estacionamentos de veículos e dá outras providências”. Ilegitimidade ativa. Atendimento dos requisitos do art. 90, V, da Constituição do Estado de São Paulo. Associação requerente que, por estar legitimada para propor ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, também poderá fazê-lo no âmbito deste Tribunal de Justiça. Precedentes jurisprudenciais do Órgão Especial. Interesse jurídico na causa e representatividade una. Requerente que representa os interesses dos empreendedores, investidores e gestores de shopping centers, que, no mais das vezes, disponibilizam serviço de estacionamento aos seus usuários. Preliminar afastada. Inconstitucionalidade da norma. Invasão da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil. Lei que restringe o direito de propriedade e intervém no domínio econômico. Afronta ao artigo 1º, da Constituição Estadual, e aos artigos 22, I, e 25, § 1º, ambos da Constituição Federal. Inconstitucionalidade da lei reconhecida. Ação procedente.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS - ABRASCE, visando à declaração da inconstitucionalidade da Lei nº 16.127, de 04 de fevereiro de 2016, do Estado de São Paulo, que “estabelece normas de mensuração de tarifas e visibilidade das formas de pagamento em estacionamentos de veículos e dá outras providências”.



Aduz o requerente que a norma impugnada, ao obrigar os estabelecimentos comerciais a cobrarem de forma fracionada pela prestação do serviço de estacionamento de veículos, por meio de relógios visíveis aos consumidores nas portarias de entrada e saída, utilizando, para tanto, a fração ideal de tempo de quinze minutos de permanência, de acordo com preços indicados em placas informativas fixadas nos respectivos locais, sob pena das sanções legais, incorre em vícios de inconstitucionalidade, formal e material, mais especificamente, invasão da competência da União para legislar sobre Direito Civil, não tratando a lei questionada de matéria de Direito de Defesa do Consumidor; transgressão do direito de propriedade, a partir da imposição de cobrança fracionária ao proprietário do espaço que explora o serviço de estacionamento; afronta à livre iniciativa e à livre concorrência; lesão a direito adquirido, com indevida intervenção estadual no domínio econômico, posto que os *shoppings centers* associados dispõem de estacionamentos com licenças de funcionamento, sendo muitos deles explorados por terceiros, a partir de contratos celebrados sob a lógica de liberdade para o desempenho da atividade econômica. Argumenta, por fim, que a norma atacada é prejudicial ao usuário de estacionamento.

A liminar foi concedida para suspensão da eficácia da lei (fls. 323/324) e, contra a decisão, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo interpôs agravo regimental (fls. 460/481), ao qual foi negado provimento, por votação unânime (fls. 548/552).

O Governador do Estado de São Paulo prestou informações, sustentando ser constitucional a norma impugnada (fls. 350/353).

O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em sua manifestação, argumentou com a ilegitimidade da



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO**



requerente para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade em face de lei estadual, por se tratar de associação de âmbito nacional e sem representatividade uniforme. No mérito, pugnou pela improcedência da pretensão (fls. 355/389).

O Procurador Geral do Estado defendeu a constitucionalidade da lei (fls. 446/456).

A douta Procuradoria Geral de Justiça ofertou parecer opinando pela procedência da ação (fls. 558/567).

**É o relatório.**

De plano, é de se afastar a alegação preliminar de ilegitimidade ativa da “Associação Brasileira de Shopping Centers” – ABRASCE.

A Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 90, inciso V, estabelece dois critérios para que se configure a legitimidade de entidades de classe para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade em face de norma estadual ou municipal, quais sejam: que a entidade detenha atuação estadual ou municipal, devendo ser demonstrado, ainda, seu interesse jurídico no caso.

Na hipótese, a atuação da autora se dá em todo território nacional, diretamente ou por intermédio de seus coordenadores estaduais, nomeados pelo Diretor Presidente. É o que estabelecem o artigo 1º e parágrafos do seu estatuto social (fls. 37/52).

Assim, atende ela ao primeiro requisito de legitimidade ativa em sede de ação direta de constitucionalidade. Como bem



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO



destacou a Procuradoria Geral de Justiça em sua manifestação, este Colendo Órgão Especial possui entendimento jurisprudencial reiterado no sentido de que a associação de classe legitimada para propositura de demandas dessa natureza perante o Supremo Tribunal Federal deterá igual legitimidade para postular, em controle direto, a inconstitucionalidade de normas estaduais e municipais nos respectivos tribunais estaduais:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Preliminar de ilegitimidade ativa da Associação Nacional de Restaurantes, suscitada pela Procuradoria Geral de Justiça. 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 Preliminar afastada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.537/2013, do Município de Americana, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de concessão de desconto e/ou meia porção para pessoas que realizaram cirurgias bariátricas ou qualquer outra gastroplastia em restaurantes que menciona e dá outras providências" Lei que não trata de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não invade a esfera administrativa e não viola o princípio da separação de poderes Inconstitucionalidade inócua, no pormenor. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei, todavia, de caráter geral, que regula o comércio e estabelece normas com o fim de proteger ou favorecer determinados consumidores, preenchidas as condições que estabelece Consumidores, ademais, que por suas condições, não são encontráveis apenas no município em questão, senão em todo o território nacional Diploma que, nesse passo, regula matéria de exclusiva competência da União (art. 144 da C.F., c.c. arts. 29 e 22, I), extrapolando a permissão constitucional de dispor sobre questão de interesse local, complementarmente às normas federais (art. 30, I e II, da C.F.), e afronta os princípios gerais da atividade econômica e da livre iniciativa (arts. 170, caput, e inc. IV, da C.F., c.c. 144 da C.E.). Ação julgada procedente. (ADI nº**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO



2042147-22.2014.8.26.0000 – São Paulo, TJSP, Órgão Especial, Desembargado Relator João Carlos Saletti, j. 04/02/2015).

No mesmo sentido: ADI nº 2022224-73.2015.8.26.0000 – São Paulo, Relator Desembargador Neves Amorim, j. 01/07/2015; e ADI nº 0266440-77.2012.8.26.0000 – São Paulo, Relator Desembargador Cauduro Padin, j. 31/07/2013.

Importante destacar que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar ação direta de constitucionalidade ajuizada pela associação requerente, reconheceu, à época, sua legitimidade para propositura da demanda (ADI 49 MC /DF, STF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Paulo Brossard, j. 31/05/1989).

Quanto ao interesse jurídico, este se observa em relação à pertinência temática de atuação da entidade de classe e à matéria objeto da norma impugnada.

O constitucionalista Alexandre de Moraes, ao tratar das pessoas e autoridades legitimadas à propositura de ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal – em raciocínio igualmente aplicável a demandas dessa espécie propostas perante os tribunais estaduais -, assevera: *“Para alguns dos legitimados do art. 103 da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal exige a presença da chamada pertinência temática, definida como requisito objetivo da relação de pertinência entre a defesa do interesse específico do legitimado e o objeto da própria ação. Assim, enquanto se presume de forma absoluta a pertinência temática para o Presidente da República, Mesa do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, Procurador-Geral da República, Partido Político com representação no Congresso Nacional e Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em face de suas próprias atribuições*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO



*institucionais, no que se denomina de legitimação ativa universal, exige-se a prova da pertinência por parte da Mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, do Governador do Estado ou do Distrito Federal, das confederações sindicais ou entidades de âmbito nacional”<sup>1</sup>.*

Consoante seu estatuto social, a requerente representa “*os interesses dos empreendedores, investidores e gestores de shopping centers*” (art. 1º), podendo, para tanto, promover medidas judiciais na defesa dos interesses de seus associados, inclusive, “*ação direta de constitucionalidade em face de leis ou atos normativos federais, estaduais e distritais contrários à Constituição Federal; representação de inconstitucionalidade em face de normas estaduais, municipais ou distritais contrárias, respectivamente, às Constituições Estaduais ou à Lei Orgânica do Distrito Federal (...)*” (art. 2º, b).

Uma vez que a Lei nº 16.127, de 04 de fevereiro de 2016, estabelece sistemática de cobrança fracionária pelos estacionamentos no Estado de São Paulo, é do interesse da autora a propositura desta demanda, na qualidade de representante de agentes econômicos que exploram a atividade de *shoppings centers*, os quais, como sabido, disponibilizam a seus visitantes serviço de estacionamento de veículos automotores.

Não prospera, ainda, o argumento do Presidente da Assembleia Legislativa de que a associação requerente seria parte ilegítima para propor esta demanda, em razão de suposta representatividade híbrida. Na verdade, ela representa os interesses dos agentes econômicos (empreendedores, investidores e gestores) que, direta ou indiretamente, exploram a atividade de *shopping centers*.

Este Órgão Especial, aliás, já reconheceu a legitimidade ativa da autora para a propositura de ação direta de

<sup>1</sup> *Direito Constitucional*, 27ª ed., São Paulo: Atlas, 2011, pp. 768/769.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO



inconstitucionalidade em face de lei que trata de assunto de interesse de seus membros associados:

**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". (ADI 9031102-72.2009.8.26.0000 – São Paulo, TJSP, Órgão Especial, Relator Desembargador Artur Marques – j. 04/08/2010).

Desse modo, afasta-se a preliminar suscitada, reconhecendo-se, portanto, a legitimidade ativa da requerente.

Em relação ao mérito, a presente ação tem por objetivo a retirada do ordenamento jurídico de norma que, em tese, foi elaborada com infringência às disposições constitucionais.

A Lei Estadual nº 16.127, de 04 de fevereiro de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO



2016, assim dispõe:

*“Artigo 1º - Ficam obrigados os estabelecimentos comerciais que exploram serviço de estacionamento de veículos a cobrar de forma fracionada e a manter relógios visíveis ao consumidor na portaria de entrada e de saída.*

*Artigo 2º - O descompasso entre os respectivos cronômetros isenta o consumidor de quaisquer pagamentos.*

*Artigo 3º - Os estabelecimentos comerciais referidos no artigo 1º terão que usar como medidas fracionadas, para fins de cobrança, o tempo de 15 (quinze) minutos.*

*Parágrafo único - O valor cobrado na fração inicial - primeiros 15 (quinze) minutos - será o mesmo nas frações subseqüentes e, obrigatoriamente, representará parcela aritmética proporcional ao custo da hora integral.*

*Artigo 4º - Os estabelecimentos comerciais de que trata o artigo 1º são obrigados a afixar placa, com dimensão de, no mínimo, um metro quadrado, em local próximo à entrada, com valores devidos por permanência de 15 (quinze) minutos, 30 (trinta) minutos, 45 (quarenta e cinco) minutos e uma hora, e deverão constar também as formas de pagamentos.*

*Parágrafo único - Estas placas deverão ser padronizadas da forma especificada no Anexo desta lei.*

*Artigo 5º - O descumprimento do disposto nesta lei sujeitará o infrator às seguintes penalidades:*

*I - advertência;*

*II - multa;*

*III - duplicação do valor da multa, em caso de reincidência.*

*Artigo 6º - O Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de sessenta dias a contar da data de sua publicação.*

*Artigo 7º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação”.*

E assiste razão à requerente ao argumentar que o legislador estadual, no caso da norma impugnada, avançou indevidamente sobre a



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA PODER JUDICIÁRIO



competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil.

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 22, inciso I:

***“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
I – direito civil, comercial, pena, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutica, espacial e do trabalho”.***

Já seu artigo 25, § 1º, prevê textualmente:

***“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.  
§1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”.***

No mesmo sentido, é o artigo 1º, da Constituição Estadual, ao prever que o Estado de São Paulo ***“exerce as competências que não lhe são vedadas pela Constituição Federal”.***

A Lei Estadual apresenta indiscutível vício de inconstitucionalidade. Isso porque, ao definir a forma e a sistemática de cobrança dos preços dos estacionamentos atuantes no Estado de São Paulo (em frações equivalentes a períodos de quinze minutos de permanência), a norma dispôs sobre questão atinente ao direito de propriedade, influenciando a ordem econômica diretamente.

Cabe aos Estados-membros fiscalizar os estabelecimentos comerciais atuantes dentro de suas fronteiras, no exercício pleno do poder de polícia. Muito diferente, contudo, é a função de legislar sobre Direito Civil, mais especificamente em relação ao direito de propriedade e domínio



econômico, o que, como sabido, é de competência privativa da União.

É evidente a restrição ao exercício de propriedade, com intervenção no domínio econômico, posto que a Lei Estadual nº 16.127/2016 determina que os agentes econômicos, exploradores da atividade de estacionamento de veículos automotores, deverão praticar preços de acordo com a sistemática prevista, ou seja, obrigando esses estabelecimentos comerciais a desempenhar sua atividade econômica de acordo com o *modus operandi* determinado em lei.

O professor José Afonso da Silva da Silva ensina que *“no setor econômico, cabe à União: (...) intervir (sem exclusividade) no domínio econômico (...). Toda a matéria de competência da União é suscetível de regulamentação mediante lei (ressalvado o disposto nos arts. 29, 51 e 52), conforme dispõe o art. 48 da Constituição. Mas os arts. 22 e 24 especificam seu campo de competência legislativa, que consideraremos em dois grupos: a privativa e a concorrente: (A) Competência legislativa privativa sobre: (...) (2) Direito material não administrativo: civil, comercial (incluindo comércio exterior e interestadual, e propaganda comercial), penal, político-eleitoral, incluindo nacionalidade, cidadania e naturalização, agrário, marítimo, aeronáutico, especial e do trabalho; populações indígenas, condições para o exercício de profissões; seguridade social”*<sup>2</sup>.

É uníssono o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que esse tipo de lei avança indevidamente sobre a competência legislativa privativa da União, relativamente a normas de Direito Civil:

**“DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO “OU PARTICULARES” CONSTANTE DO ART. 1º DA LEI Nº 2.702, DE 04/04/2001, DO DISTRITO FEDERAL, DESTES TEOR: “FICA PROIBIDA A COBRANÇA, SOB QUALQUER PRETEXTO, PELA UTILIZAÇÃO DE ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS EM ÁREAS PERTENCENTES A**

<sup>2</sup> Curso de Direito Constitucional Positivo, 36ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013, pp. 502 e 504/505.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO



**INSTITUIÇÕES DE ENSINO FUNDAMENTAL, MÉDIO E SUPERIOR, PÚBLICAS OU PARTICULARES". ALEGAÇÃO DE QUE SUA INCLUSÃO, NO TEXTO, IMPLICA VIOLAÇÃO ÀS NORMAS DOS ARTIGOS 22, I, 5º, XXII, XXIV e LIV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. QUESTÃO PRELIMINAR SUSCITADA PELA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL: a) DE DESCABIMENTO DA ADI, POR TER CARÁTER MUNICIPAL A LEI EM QUESTÃO; b) DE ILEGITIMIDADE PASSIVA "AD CAUSAM". 1. Não procede a preliminar de descabimento da ADI sob a alegação de ter o ato normativo impugnado natureza de direito municipal. Arguição idêntica já foi repelida por esta Corte, na ADIMC nº 1.472-2, e na qual se impugnava o art. 1º da Lei Distrital nº 1.094, de 31 de maio de 1996. 2. Não colhe, igualmente, a alegação de ilegitimidade passiva "ad causam", pois a Câmara Distrital, como órgão, de que emanou o ato normativo impugnado, deve prestar informações no processo da A.D.I., nos termos dos artigos 6º e 10 da Lei nº 9.868, de 10.11.1999. 3. Não compete ao Distrito Federal, mas, sim, à União legislar sobre Direito Civil, como, por exemplo, cobrança de preço de estacionamento de veículos em áreas pertencentes a instituições particulares de ensino fundamental, médio e superior, matéria que envolve, também, direito decorrente de propriedade. 4. Ação Direta julgada procedente, com a declaração de inconstitucionalidade da expressão "ou particulares", contida no art. 1º da Lei nº 2.702, de 04.4.2001, do Distrito Federal". (ADI 2448 – DF, STF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Sydney Sanches, j. 23/04/2003).**

Em recente julgado, assim decidiu o Supremo Tribunal Federal:

**"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**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO



*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". (Ag. Reg. no Agravo de Instrumento 730.856 – RJ, STF 1ª Turma, Relator Ministro Marco Aurélio, j. 13/05/2014).*

No mesmo sentido: ADI 1918/ES, STF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Maurício Corrêa, j. 23/08/2001; ADI 1623/RJ, STF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Joaquim Barbosa, j. 17/03/2011; e ADI 1472/DF, STF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Ilmar Galvão, j. 05/09/2002.

Este Órgão Especial, em casos análogos, assim já se posicionou:

*"Arguição de inconstitucionalidade, suscitada pela 13ª Câmara de Direito Público, em mandado de segurança impetrado contra ato emanado a partir da Lei nº 2.615/12, do município de Embu das Artes, que proíbe a cobrança pelo uso de estacionamentos em estabelecimentos comerciais. 1. Dispositivo legal que atinge diretamente o direito de propriedade, matéria de direito civil. 2. Invade competência legislativa da União, prevista no artigo 22, I, da Carta da República, norma estadual ou municipal que veda a cobrança por serviço de estacionamento em locais privados. Precedentes do STF. 3. Arguição acolhida, para o fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei 2.615/12, do município de Embu das Artes". (Arguição de Inconstitucionalidade nº 0045648-18.2014.8.26.0000 – Embu das Artes, São Paulo, TJSP, Relator Desembargador Vanderci Álvares, j. 06/08/2014).*

**"DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - ARGUIÇÃO DE**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO



**INCONSTITUCIONALIDADE - Leis do Município de Mauá n°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. 5o, 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° 0040906-18.2012.8.26.0000 – Mauá, TJSP, Órgão Especial, Desembargador Relator Xavier Aquino, j. 12/02/2014).

Não restam dúvidas, portanto, acerca da inconstitucionalidade da lei estadual ora impugnada, por invasão da competência da União para legislar sobre Direito Civil, ao estabelecer sistemática de cobrança fracionada, de acordo com os valores constantes em placas fixadas nos estabelecimentos comerciais, determinando, ainda, a utilização de relógios medidores do tempo de permanência nos estacionamentos.

Referido vício se dá em relação às disposições da Constituição Federal, artigos 22, inciso I, e 25, § 1º, como também às da Constituição Bandeirante, cujo artigo 1º estabelece que caberá ao Estado de São Paulo exercer as competências não vedadas na Constituição Federal. E, como dito, o Texto Maior prevê como competência exclusiva da União legislar sobre Direito Civil.

Consequentemente, não se está diante de competência concorrente do Estado-membro para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V, CF). Como destacado pelo Ilustre Ministro Maurício Corrêa, no voto condutor do julgamento da ADI 1.918-1 – Espírito Santo, cujo objeto foi a Lei do

Estado do Espírito Santo nº 4.711/92, que limitava o valor das quantias cobradas por estacionamento de veículos automotores, *“não há dúvida de que a lei estadual invadiu a competência exclusiva da União para legislar sobre direito civil (CF, artigo 22, I). Com efeito, não assiste razão ao Estado do Espírito Santo ao sustentar que se trata de matéria de sua competência, relacionada com a defesa do consumidor (fls. 133), tendo em vista que a hipótese se enquadra claramente no rol daquelas em que se dá a intervenção do Poder Público na propriedade privada e na ordem econômica, questões a serem disciplinadas exclusivamente pela União (CF, artigos 22, II e III, e 173). Se, por um lado, há reconhecer-se a competência concorrente dos três níveis de governo para editar normas administrativas e as medidas regulamentares que visem ao bom uso das atividades econômicas, por outro, não se pode esquecer que essas normas decorrem do poder de polícia, para a regulamentação das atividades realizadas nos territórios dos Estados-membros e dos Municípios, que têm o dever de fiscalizá-las. Enquanto a União regula o direito de propriedade e estabelece as regras substantivas de intervenção no domínio econômico, os outros níveis de governo – o estadual e o municipal – apenas exercem o policiamento administrativo do uso da propriedade e da atividade econômica dos particulares, tendo em vista, sempre as normas substantivas editadas pela União”*.

Nestes termos, julga-se procedente a ação, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 16.127, de 04 de fevereiro de 2016, por infringência dos artigos 1º, da Constituição do Estado de São Paulo, e 22, inciso I, e 25, § 1º, da Constituição Federal, oficiando-se à Assembleia Legislativa Estadual e ao Governador do Estado para as providências cabíveis, tudo nos termos do v. acórdão.

TRISTÃO RIBEIRO

Relator

(assinado eletronicamente)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO

