



PROCURADORIA JURÍDICA  
PARECER Nº 123

PROJETO DE LEI Nº 12.226

PROCESSO Nº 77.551

De autoria do Vereador PAULO SERGIO MARTINS, o presente projeto de lei regula gratuidade pelo uso de estacionamento de *shopping centers* e hipermercados:

A propositura encontra sua justificativa às fls. 03/04.

É o relatório.

**PARECER:**

A despeito dos motivos ofertados pelo nobre Edil no projeto de lei em apreço, a propositura padece de ilegalidade e inconstitucionalidade por invadir âmbito de atuação privativa da União (art., 22, I, CF), como se demonstrará a seguir.

**DA INCONSTITUCIONALIDADE:**

A lei projetada estabelece hipóteses de gratuidade nos estacionamentos particulares dos *shopping centers* e hipermercados, impedindo, portanto, os proprietários de tais estabelecimentos de cobrarem valores pelo uso de suas propriedades nas situações que especifica.

O presente projeto se reveste de força coercitiva, impondo aos estabelecimentos comerciais determinados comportamentos, exorbitando a competência legislativa municipal e violando a Constituição Federal, na medida em que limita o livre exercício do direito de propriedade (art. 5º, *caput*, e inc. XXII) e o princípio da livre iniciativa (art. 1º, IV, CF). Logo, é possível constatar o risco concreto de prejuízo aos estabelecimentos alcançados pelo projeto, que deixariam de auferir lucros com a exploração de seus estacionamentos particulares.

Ademais, observa-se também flagrante agressão ao princípio constitucional da repartição de competências entre os entes federativos, porquanto a propositura tem como objeto tema de direito civil, que é privativo da União (art. 22, I, CF), não cabendo qualquer possibilidade de suplementação ao município. Nesse sentido, o Tribunal de



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

Justiça de São Paulo julgou procedente Ação Direta de Inconstitucionalidade semelhante ao que aqui se discute (**juntamos cópia**):

*Voto nº 20.514*

*TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade.*

*ADI 0177152-89.2010 – Campinas*

*Proc. nº 12582/2006*

*Suscitante: 03ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*

*Interessado: Prefeitura Municipal de Campinas e Condomínio Civil do Shopping Center Iguatemi Campinas*

*Data da publicação: 27/07/2011*

*Ementa: Arguição de Inconstitucionalidade – Município de Campinas – Lei Municipal nº 12.582/06 – Impedimento de condomínio de shopping center a cobrar estacionamento de proprietários e funcionários dos estabelecimentos comerciais que o compõe – Norma que trata de matéria afeta ao direito civil – Usurpação de competência conferida privativamente à União – Afronta ao art. 22, I da CF – Incidente acolhido – Inconstitucionalidade da lei 12.582/06 declarada. [grifo nosso].*

Outrossim, a este respeito, tem firmado entendimento semelhante o Supremo Tribunal Federal:

*SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL*

*AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE – 3710*

*Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA,*

*Órgão: Tribunal Pleno*

*Data da publicação: 09/12/2007*

*CONSTITUCIONAL. LEI 15.223/2005, DO ESTADO DE GOLÁS. CONCESSÃO DE ISENÇÃO DE PAGAMENTO EM ESTACIONAMENTO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. PRELIMINAR. LEGITIMIDADE ATIVA. PROPOSITURA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO - CONFENEN. AÇÃO PROCEDENTE. I. - PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA POR MAIORIA. I.I. - A prestação de serviço de estacionamento não é a atividade principal dos estabelecimentos de ensino representados pela entidade autora, mas*



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

*assume relevo para efeito de demonstração de interesse para a propositura da ação direta (precedente: ADI 2.448, rel. min. Sydney Sanches, pleno, 23.04.2003). I.2. - O ato normativo atacado prevê a isenção de pagamento por serviço de estacionamento não apenas em estabelecimentos de ensino, mas também em outros estabelecimentos não representados pela entidade autora. Tratando-se de alegação de inconstitucionalidade formal da norma atacada, torna-se inviável a cisão da ação para dela conhecer apenas em relação aos dispositivos que guardem pertinência temática com os estabelecimentos de ensino. II. - **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. Ação direta julgada procedente.** [grifo nosso].*

**ACÇÃO 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 inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 1623, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2011, DJe-072 DIVULG 14-04-2011 PUBLIC 15-04-2011 EMENT VOL-02504-01 PP-00011 RT v. 100, n. 909, 2011, p. 337-341). [grifo nosso].

Registre-se que o benefício perseguido pelo projeto em comento não é reconhecido pela Pretória Corte nem mesmo quando direcionado a grupos específicos de pessoas, como os idosos e as pessoas com deficiência, como se verifica:

**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 estacionamento 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, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 27/09/2011, DJe-195 DIVULG 10-10-2011 PUBLIC 11-10-2011 EMENT VOL-02605-04 PP-00619).*

Assim, em face do exposto, sob o espectro jurídico, o projeto apresenta óbices insanáveis, posto que malfez princípios constitucionais caros ao Estado democrático de Direito, ao mitigar o princípio da livre iniciativa e da propriedade privada.

**DAS COMISSÕES A SEREM OUVIDAS:**

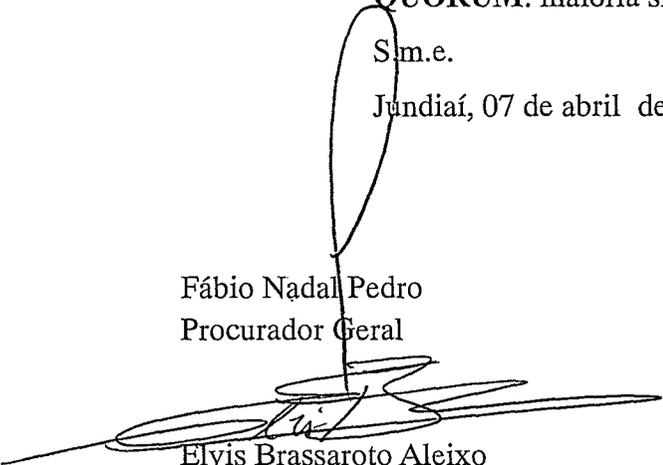
Conforme dispõe inc. I, do art. 139, do R.I., deverão ser ouvidas a Comissão de Justiça e Redação, bem como a de Infraestrutura e Mobilidade Urbana.

**QUORUM:** maioria simples (art. 44, *caput*, L.O.M.).

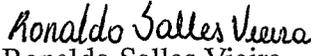
Sm.e.

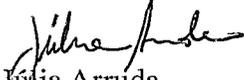
Jundiaí, 07 de abril de 2017.

Fábio Nadal Pedro  
Procurador Geral

  
Elvis Brassaroto Aleixo  
Estagiário de Direito

Douglas Alves Cardoso  
Estagiário de Direito

  
Ronaldo Salles Vieira  
Procurador Jurídico

  
Júlia Arruda  
Estagiária de Direito



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

10

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



ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Arguição de Inconstitucionalidade nº 0177152-89.2010.8.26.0000, da Comarca de Campinas, em que é suscitante 3ª CÂMARA D DIREITO PÚBLICO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO sendo interessado PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS E CONDOMÍNIO CIVIL DO SHOPPING IGUATEMI CAMPINAS.

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

O julgamento teve a participação dos Desembargadores JOSÉ ROBERTO BEDRAN (Presidente), BARRETO FONSECA, CARLOS DE CARVALHO, LUIZ PANTALEÃO, MAURÍCIO VIDIGAL, DAVID HADDAD, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, XAVIER DE AQUINO, ANTÔNIO CARLOS MALHEIROS, ARMANDO TOLEDO, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, JOSÉ SANTANA, JOSÉ REYNALDO, CAUDURO PADIN, GUILHERME G. STRENGER, RENATO NALINI, CAMPOS MELLO, ROBERTO MAC CRACKEN, ELLIOT AKEL, CAETANO LAGRASTA, SAMUEL JÚNIOR, URBANO RUIZ e PIRES DE ARAÚJO.

São Paulo, 27 de julho de 2011.

SAMUEL JÚNIOR  
RELATOR



# PODER JUDICIÁRIO

## Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Arguição de Inconstitucionalidade nº 0177152-89.2010

Voto nº 20.514

Comarca de Campinas

Proc. nº 12582/2006

Suscitante: 03ª Câmara de Direito Público do Tribunal de  
Justiça do Estado de São Paulo

Interessado: Prefeitura Municipal de Campinas e  
Condomínio Civil do Shopping Center Iguatemi  
Campinas

**ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE -  
Município de Campinas - Lei Municipal nº  
12.582/06 - Impedimento de condomínio de  
shopping center a cobrar estacionamento de  
proprietários e funcionários dos  
estabelecimentos comerciais que o compõe -  
Norma que trata de matéria afeta ao direito  
civil - Usurpação de competência conferida  
privativamente à União - Afronta ao art.22, I  
da CF - Incidente acolhido -  
Inconstitucionalidade da lei nº12.582/06  
declarada.**

Ao relatório de fls.497, acrescenta-se que, devolvido o feito à Colenda 3ª Câmara de Direito Público, restou reconhecida a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº12.582/06 por aquela Turma Julgadora, encaminhado, nesta oportunidade, a este Órgão Especial para apreciação.

Com efeito, a norma em testilha é claramente inconstitucional, uma vez que editada com usurpação da competência conferida, pelo art.22, I da Constituição Federal, privativamente à União.

Ao disciplinar a exploração de atividade de estabelecimento particular, a regra em referência tratou de matéria afeta ao Direito Civil, o que é vedado pela Constituição da República, nos termos do artigo retro mencionado.

E neste mesmo sentido já decidiu esta Corte, *verbis*:

**“LEI QUE IMPEDE A ATIVIDADE NEGOCIAL DA IMPETRANTE, ISTO É, EXPLORAR COMERCIALMENTE ÁREA PERTENCENTE A PARTICULAR INSTITUIÇÃO FINANCEIRA ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS - INADMISSIBILIDADE POR EXTRAPOLAR A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL E INVADIR A COMPETÊNCIA DA UNIÃO SOBRE LEGISLAÇÃO CIVIL RECURSOS IMPROVIDOS.”**  
(AC nº541.354-5/9-00, Rel. Des. Pires de Araújo, j. em 27.08.2007)

É, ademais, o posicionamento da Suprema Corte, cujas razões de decidir acolho na íntegra:

**“Ao apreciar a medida cautelar, decidi este Plenário que a norma distrital sob enfoque se imiscuira no campo da disciplina do direito de propriedade, próprio do Direito Civil, que lhe era absolutamente vedado, porque reservado pela Constituição a competência privativa da União, conforme previsto no artigo 22, I, da Carta de 1988 (fl. 106).**

Esse entendimento foi reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal em outros julgamentos liminares, como no da ADI 1.623, Rel. Min. Moreira Alves; e no da ADI 2.448, Rel. Min. Sydney Sanches.

Em 23.08.2001, no julgamento de mérito da ADI 1.918, Rel. Min. Maurício Corrêa, esta Corte declarou a **inconstitucionalidade da Lei nº 4.711/92, do Estado do Espírito Santo, que limitava a cobrança por estacionamento em áreas particulares, uma vez que caracterizada evidente invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito civil, na forma do artigo 22, I, da Carta da República.**

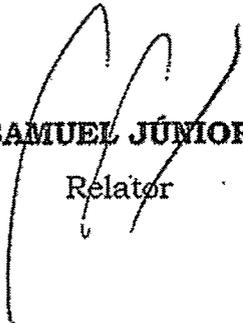
Do mesmo modo, como afirmado, a lei distrital ora impugnada padece de tal vício de

inconstitucionalidade formal, já que igualmente dispõe sobre matéria de direito civil.

Tal circunstância já é suficiente para concluir pela procedência de presente ação direta, independentemente da análise da existência, ou não, de inconstitucionalidade material, cuja configuração foi por mim destacada ao votar na referida ADI 1.918." (ADIN 1.472, Tribunal Pleno, Rel. Ministro Ilmar Galvão, j. em 05.09.2002; DJ 25.10.2002; Fonte: RTJ nº 179) (grifos nossos)

Assim, imperioso o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei Municipal de Campinas nº12.582 de 26 de junho de 2006, por afronta ao art.22, I da Constituição Federal.

Em face de tais razões, acolhe-se o incidente para declarar a inconstitucionalidade, com efeito 'ex tunc', da Lei nº12.582/06 do Município de Campinas.



**SAMUEL JÚNIOR**

Relator