



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2023.0000064816

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2162887-28.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS - ABRASCE, são réus PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO e PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. VU. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. CAMPOS MELLO.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, VICO MAÑAS, CARLOS MONNERAT, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO E LUCIANA BRESCIANI.

São Paulo, 1º de fevereiro de 2023.

ELCIO TRUJILLO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2162887-28.2022.8.26.0000

Comarca: São Paulo

AUTORA: Associação Brasileira de Shopping Centers - ABRASCE

RÉUS: Presidente da Câmara Municipal e Prefeito do Município de São Paulo

VOTO Nº 43154

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 17.830, de 08 de julho de 2022, do Município de São Paulo, que “proíbe a cobrança de multa ou aplicação de qualquer penalidade pela perda ou extravio do comprovante fornecido pelos estacionamentos de veículos” - Ilegitimidade ativa – Afastada, por maioria, vencido este Relator sorteado, reconhecida por ser entidade de âmbito nacional representativa de classe e por haver inegável pertinência com o tema em discussão – Mérito - Regulação da exploração econômica de estacionamentos de veículos em espaços de propriedade privada - Matéria de Direito Civil - Competência privativa da União - Ato normativo impugnado que viola o princípio da separação dos poderes consagrada pela Constituição Federal, não guardando coerência com o disposto nos artigos 1º e 144, da Constituição do Estado de São Paulo e, tampouco com o artigo 22, inciso I da Constituição da República – Precedentes do Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça/SP - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela **Associação Brasileira de Shopping Centers – ABRASCE**, em face da Lei nº 17.830, de 08 de julho de 2022 do Município de São Paulo, pois viola o pacto federativo, por invasão à competência da União para legislar sobre direito civil (fls. 01/34, com documentos de fls. 35/125).

O pedido de liminar resultou deferido (fls. 127/128).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

A **Câmara Municipal de São Paulo**, através de seu Presidente, bem como o **Sr. Prefeito do Município de São Paulo**, sustentara, em preliminar, a ilegitimidade ativa da parte autora e, no mérito, alegaram ausência de qualquer inconstitucionalidade na lei questionada (fls. 148/199 e 270/281).

Citada, a **Procuradoria Geral do Estado** deixou de se manifestar no feito (certidão de fls. 282).

Regularmente processada a presente ação, manifestou-se a douta **Procuradoria Geral de Justiça**, em parecer constante de fls. 287/296, pela extinção da ação, face a ilegitimidade ativa da autora ou, subsidiariamente, pela procedência da ação.

É o relatório.

Essa a legislação questionada (fls. 83):

LEI Nº 17.830, DE 8 DE JULHO DE 2022

Proíbe a cobrança de multa ou aplicação de qualquer penalidade pela perda ou extravio do comprovante fornecido pelos estacionamentos de veículos.

Art. 1º. Os estacionamentos situados no Município de São Paulo ficam proibidos de cobrar multa ou impor qualquer outra penalidade pela perda ou extravio do comprovante de guarda do veículo entregue ao cliente.

Parágrafo único. Em caso de perda ou extravio de comprovante, a retirada do veículo fica condicionada à apresentação dos documentos de identificação pessoal e do respectivo veículo.

Art. 2º. Os estacionamentos deverão manter registros de entrada e saída dos veículos para que, em caso de perda ou extravio do comprovante, seja possível apurar o tempo de permanência do veículo, o qual servirá de base para a respectiva cobrança, se for o caso.

Art. 3º. (vetado).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Art. 4º. O descumprimento do disposto na presente Lei sujeitará o estabelecimento infrator às penalidades previstas no Decreto Federal nº 2.181, de 1997.

Art. 5º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Verifica-se que a lei nº 17.830, de 08 de julho de 2022 do Município de São Paulo cuida de proibir a aplicação de multa ou de qualquer penalidade pela perda ou extravio do comprovante de todos os estacionamentos de veículos, abrangendo, assim, todos os setores que operam com a prestação de serviços de estacionamentos de veículos, não atingindo apenas o setor representado pela associação autora, que defende interesses de apenas uma parte da classe de estabelecimentos comerciais, que é o de shoppings centers, dentro do Município de São Paulo.

Tenho entendido que a norma impugnada abrange todos os setores que oferecem o serviço de estacionamento, não apenas os de shoppings centers, carecendo a autora de legitimidade ativa para a pretendida declaração de inconstitucionalidade de uma lei que afeta não só a atividade exercida pelos estabelecimentos representados pela associação, mas também todos os demais setores que possuem ou oferecem o serviço, extrapolando o universo restrito da parte autora.

Contudo, restei vencido, por maioria, que acompanhou voto vencedor do i. Des. Campos Mello, que entendeu pela legitimidade ativa da parte autora, afastando a preliminar invocada, por ser entidade de âmbito nacional representativa de classe e por haver inegável pertinência com o tema em discussão, justamente referente ao regramento da cobrança de estacionamento em shopping centers, além de hipermercados.

Assim, adentro à análise do mérito.

Todo ato normativo do Município deve observar, **obrigatoriamente**, o princípio federativo da repartição constitucional de competências.

De outra parte, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 22, inciso I, instituiu a **competência privativa da União** para disciplinar normas atinentes às matérias de Direito Civil.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Art. 22 – Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

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

(...)

A lei impugnada interfere na exploração econômica da atividade de estacionamento em espaços de propriedade privada, ou seja, matéria de Direito Civil sendo, portanto, de competência privativa da União.

Não há qualquer interesse local a justificar a intervenção municipal para legislar sobre a matéria, pois não há qualquer peculiaridade relacionada ao Município sobre o tema invocado.

Assim, da análise do texto e na esteira de reiterados julgados, tem-se que é caso de ser acolhida a pretensão, com o reconhecimento da inconstitucionalidade da lei nº 17.830, de 08 de julho de 2022, do Município de São Paulo, por violar o princípio da simetria e da separação dos Poderes consagrada pela Constituição Federal, e extrapolar os limites de competência e atribuição, não guardando coerência com o disposto nos artigos 1º e 144 da Constituição do Estado de São Paulo, e tampouco com o artigo 22, inciso I, da Constituição da República:

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

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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Cuidou o i. Procurador de Justiça em sua destacada manifestação, de apontar que *“a norma padece de **inconstitucionalidade formal** porque **invadiu competência exclusiva da União para legislar sobre Direito Civil**, norma constitucional central de reprodução obrigatória. Objeto da lei vergastada é **relação típica de Direito Civil**, não sendo amparável a assertiva de que cuida de matéria de competência suplementar do Município, no que se refere à proteção do consumidor. A questão disciplinada na lei combatida envolve a estrutura de negócio jurídico, matéria que se insere na competência legislativa privativa da União. De fato, 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, da competência privativa da União. A imposição compulsória da abstenção de cobrança por perda do comprovante 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. (...)*” (fls. 292/293) (grifo no original).

Ao enfrentar o tema em casos análogos, decidiu o Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça/SP:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 15.809, de 02 de outubro de 2019, do Município de Campinas, que “[d]ispõe sobre a cobrança de taxa de estacionamento nos shopping centers e hipermercados e dá outras providências”. Previsão de gratuidade de estacionamento condicionado a consumo em lojas e mercados. Restrições ao uso da propriedade e exercício da atividade econômica. Matéria de direito civil. Inconstitucionalidade formal. Matéria de competência privativa da União (art. 22, inciso I, da CF). Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial. Ação julgada procedente por violação ao art. 144 da Constituição do Estado, com eficácia ex tunc.” (ADI nº 2222315-43.2019.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 08.07.2020, v.u.);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 8.029, de 11 de junho de 2013, do Município de Jundiaí, que “prevê, em estacionamentos comerciais, sistema de cobrança fracionada pelo tempo de permanência dos veículos” É inconstitucional a Lei Municipal de autoria do Poder Legislativo que prevê a adoção do sistema de cobrança fracionada em



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

estacionamentos privativos, matéria inserida no âmbito do Direito Civil e de competência privativa da União Inteligência do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal Precedentes do Colendo Supremo Tribunal Federal Afronta ao princípio federativo (artigos 1º e 144, da Carta Bandeirante). Pedido procedente.” (ADI nº 2215082-29.2018.8.26.0000, Rel. Des. Ricardo Anafe, j. 27.02.2019, v.u.);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 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. 1º, IV, e 170, caput, e inciso IV, da CF), também de observância obrigatória pelos Municípios, por força das normas - Inconstitucionalidade configurada. Ação julgada procedente.” (ADI nº 2213451-84.2017.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. 16.05.2018, v.u.);

“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 na forma que específica'. 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 nº 2000445-91.2017.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 21.06.2017, v.u.);

Assim, evidente a inconstitucionalidade da Lei nº



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

17.830, de 08 de julho de 2022 do Município de São Paulo, por invasão à competência privativa da União.

Pelo exposto, **JULGO PROCEDENTE** a presente ação direta de inconstitucionalidade.

ELCIO TRUJILLO
Relator