

VOTO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator) : Destaco , inicialmente , a plena legitimidade do comportamento processual do Senhor Advogado-Geral da União, cujo pronunciamento favorável à procedência da presente ação direta tem suporte na orientação jurisprudencial que o Plenário do Supremo Tribunal Federal firmou em diversos precedentes (RTJ 213/436-438 – ADI 341/PR – ADI 1.440/SC, v.g.).

A jurisprudência desta Suprema Corte já se consolidou no sentido de que o Advogado-Geral da União – que, em princípio , atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender, incondicionalmente , o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional:

“ ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO

– O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes . ”

(ADI 2.681-MC/RJ , Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Vale lembrar , no ponto , que o Supremo Tribunal Federal, por mais de uma vez , já teve a oportunidade de advertir que “ (...) o Advogado-Geral da União não está obrigado a defender tese jurídica se sobre ela esta Corte já fixou entendimento pela sua inconstitucionalidade ” (ADI 1.616/PE , Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA – grifei). Esse entendimento jurisprudencial veio a ser reafirmado nos julgamentos da ADI 2.101/MS , Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, e da ADI 3.916/DF , Rel. Min. EROS GRAU.

Incensurável , desse modo , sob a perspectiva de suas funções no processo de fiscalização normativa abstrata, o pronunciamento que, nestes autos , manifestou o Senhor Advogado-Geral da União.

Feitas essas considerações , passo a examinar o litígio constitucional ora submetido ao julgamento do Supremo Tribunal Federal.

E , ao fazê-lo , observo que o Plenário desta Suprema Corte, ao apreciar pretensão de inconstitucionalidade essencialmente idêntica , igualmente formulada pela ABRAPARK , veio a julgar procedente a ação direta em questão (ADI 4.008/DF), declarando a inconstitucionalidade formal de lei distrital que também instituía gratuidade em estacionamento particulares para pessoas com deficiência e idosos, assentando entendimento no sentido de que a disciplina concernente à cobrança de preço pelo uso de estacionamentos privados caracteriza tema relacionado ao direito de propriedade, inserindo-se , por isso mesmo , no âmbito de competência legislativa titularizada , com exclusiva privatividade , pela União Federal, para dispor sobre direito civil (CF, art. 22, I), fazendo-o em julgamento que restou consubstanciado em acórdão assim ementado:

“ Direito constitucional . Ação direta de inconstitucionalidade . Lei distrital que regulou preço cobrado por estacionamento . Inconstitucionalidade formal e material .

1. O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que a regulação de preço de estacionamento é matéria de direito civil , inserindo-se na competência privativa da União para legislar (CF/88, art. 22, I). Inconstitucionalidade formal . Precedentes : ADI 4.862, rel. Min. Gilmar Mendes; AgR-RE 730.856, rel. Min Marco Aurélio; ADI 1.623, rel. Min. Joaquim Barbosa.

2. Ressalva de entendimento pessoal do relator, no sentido de que a regulação de preço na hipótese configura violação ao princípio da livre iniciativa (CF/88, art. 170). Inconstitucionalidade material.

3. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da norma.”

(ADI 4.008/DF , Rel Min. ROBERTO BARROSO – grifei)

Essa diretriz jurisprudencial nada mais reflete senão a orientação firmada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em inúmeros precedentes :

“ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º, CAPUT E §§ 1º E 2º, DA LEI Nº 4.711/92 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS EM ÁREAS PARTICULARES . LEI ESTADUAL QUE LIMITA O VALOR DAS QUANTIAS COBRADAS PELO SEU USO. DIREITO CIVIL. INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. 1. Hipótese de inconstitucionalidade formal por invasão de competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF, artigo 22, I). 2. Enquanto a União regula o direito de propriedade e estabelece as regras substantivas de intervenção no domínio econômico, os outros níveis de governo 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. Ação julgada procedente.”

(ADI 1.918/ES , Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA – grifei)

“ 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, DESTE TEOR: ‘FICA PROIBIDA A COBRANÇA, SOB QUALQUER PRETEXTO, PELA UTILIZAÇÃO DE ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS EM ÁREAS PERTENCENTES A 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. Argüição 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 2.448/DF , Rel. Min. SYDNEY SANCHES – grifei)

" **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.562/2000 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. MERCADO DE TRABALHO. DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.** A lei 11.562/2000, não obstante o louvável conteúdo material de combate à discriminação contra a mulher no mercado de trabalho, incide em inconstitucionalidade formal, por invadir a competência da União para legislar sobre direito do trabalho. Ação direta julgada procedente. "

(ADI 2.487/DF , Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA – grifei)

" **CONSTITUCIONAL. LEI 15.223/2005, DO ESTADO DE GOIÁS. 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.1. – A prestação de serviço de estacionamento não é a atividade principal dos estabelecimentos de ensino representados pela entidade autora, mas 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. Precedentes. "**

(ADI 3.710/GO , Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA – grifei)

" **Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei 16.785, de 11 de janeiro de 2011, do Estado do Paraná. 3. Cobrança proporcional ao tempo efetivamente utilizado por serviços de estacionamento privado . Inconstitucionalidade configurada . 4. Ação direta julgada procedente. "**

(ADI 4.862/DF , Rel. Min. GILMAR MENDES – grifei)

“ CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 5.853/2017 DO DISTRITO FEDERAL. OBRIGAÇÃO DE CONFERIR ACRÉSCIMO DE 30 MINUTOS EM ESTACIONAMENTO , APÓS PAGAMENTO DA TARIFA . COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL , RESSALVADO O ENTENDIMENTO DESTES RELATOR (CF, ART. 22, I). DESPROPORCIONALIDADE DA MEDIDA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA (ART. 170, CAPUT, DA CF). INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL E MATERIAL RECONHECIDAS. PROCEDÊNCIA. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. **A Lei 5.853/2017 do Distrito Federal , ao assegurar acréscimo de 30 minutos para saída do estacionamento após o pagamento da tarifa , ressalvado entendimento pessoal , viola a competência da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22 , I , CF)**. Precedentes. 4. Ademais, ao estipular o acréscimo em questão, além de se mostrar desproporcional ao fim que se almeja, a lei em análise interfere na dinâmica econômica da atividade empresarial, violando o princípio da livre iniciativa (art. 170, caput, CF). 5. Ação Direta conhecida e julgada procedente.”

(ADI 5.792/DF , Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES – grifei)

Essa mesma orientação jurisprudencial tem sido reafirmada por ambas as Turmas desta Suprema Corte em sucessivos julgamentos colegiados :

“(…) 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 estacionamentos 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 742.856 - AgR/RJ , Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – grifei)

“(…) I – O acórdão recorrido está em consonância com o entendimento desta Corte, no sentido de que é a regulação de preço de estacionamento é matéria de direito civil, inserindo-se na competência privativa da União para legislar (CF/88 , art. 22 , I).

II – Tendo o plenário desta Corte já se manifestado sobre o mérito da questão , não há falar em violação à cláusula de reserva de plenário (ARE 1.138.457/MG, Rel. Min. Edson Fachin, julgado sob a sistemática da Repercussão Geral – Tema 856).

III – Agravo regimental a que se nega provimento.”

(ARE 1.138.457-AgR/GO , Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – grifei)

“ AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL . LEI ESTADUAL . ESTACIONAMENTO EM LOCAIS PRIVADOS . COBRANÇA . COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO . ARTIGO 22 , I , DA CONSTITUIÇÃO . PRECEDENTES . AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. “

(RE 738.939-AgR/SE , Rel. Min. LUIZ FUX – grifei)

“ Agravo regimental no recurso extraordinário. Interposição do apelo extremo por entidade que não figura no rol dos legitimados pela Constituição do Rio Grande do Norte a atuar em sede de controle concentrado. Ilegitimidade para recorrer superada. Existência de assinatura do legitimado ratificando a atuação do procurador judicial. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 335/11 do Município de Natal em face da Constituição Potiguar. Norma de reprodução obrigatória. Direito civil. Competência da União. Orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 4.862/PR. Precedentes. 1. Consoante a pacífica jurisprudência da Corte, a legitimidade recursal no controle concentrado é paralela à legitimidade processual ativa, de modo que somente tem legitimidade para atuar nessa sede processual, seja para propor a ação direta, seja para interpor os recursos pertinentes durante seu processamento, a pessoa ou entidade designada no texto constitucional para essa finalidade. 2. Existência de assinatura do legitimado constitucional na petição do agravo regimental ratificando a atuação do procurador judicial, a impor a superação da ilegitimidade. 3. O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte concluiu pela inconstitucionalidade da lei,

tendo em vista que ela, ao tratar da concessão de gratuidade em estacionamentos de estabelecimentos privados, estaria legislando sobre Direito Civil, matéria reservada à competência legislativa da União, cuja norma prevista na Constituição Federal é de repetição obrigatória. 4. No julgamento da ADI nº 4.862/PR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, o Plenário da Suprema Corte afirmou que a disciplina relativa à exploração econômica de estacionamentos privados se refere a Direito Civil, tratando-se, portanto, de competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal. 5. Agravo regimental não provido."

(RE 1.003.137-AgR/RN, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – grifei)

" (...) **REGULAÇÃO DE ESTACIONAMENTO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. PRECEDENTES. RECURSO MANIFESTAMENTE INADMISSÍVEL. IMPOSIÇÃO DE MULTA.**

1. O Supremo Tribunal Federal tem entendimento de que a regulação de preço de estacionamento é matéria de direito civil, inserindo-se na competência privativa da União para legislar (CF/88, art. 22, I). Precedentes.

.....
(RE 1.162.518-AgR/GO, Rel. Min. ROBERTO BARROSO – grifei)

Observe, finalmente, que, não obstante a entidade associativa autora tenha formulado seu pedido em relação à integralidade dos arts. 3º e 8º da Lei estadual nº 9.320/2010, editada pelo Estado do Rio Grande do Norte, os fundamentos jurídicos por ela expostos, no entanto, relevam que a pretensão de inconstitucionalidade ora formulada dirige-se, apenas e tão somente, à parte dos dispositivos normativos em questão (arts. 3º e 8º) que diz respeito aos estacionamentos privados, sendo certo, ainda, que a ABRAPARK, em sua petição inicial, não formulou nenhuma impugnação referente à possibilidade daquele ente estatal legislar sobre a gratuidade no âmbito dos estacionamentos em prédios e espaços públicos.

Sendo assim, em face das razões expostas, acolhendo os fundamentos do parecer da douta Procuradoria-Geral da República, e considerando, sobretudo, os precedentes firmados pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em sede de processos de controle concentrado de constitucionalidade, julgo procedente, em parte, a presente ação direta, para declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, dos arts. 3º e 8º da Lei estadual nº 9.320/2010 (editada pelo Estado do Rio Grande do Norte), apenas para afastar a aplicação de referidos dispositivos normativos em relação aos estacionamentos privados.

É o meu voto .

Plenário Virtual - minuta de voto - 02/10/2020 00:00