

Supremo Tribunal Federal

MEDIDA CAUTELAR NA PETIÇÃO 9.290 AMAZONAS

| | |
|-----------------------|--|
| RELATORA | : MIN. ROSA WEBER |
| REQTE.(S) | : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS ABRASCE |
| ADV.(A/S) | : JOSE RICARDO PEREIRA LIRA |
| ADV.(A/S) | : SERGIO VIEIRA MIRANDA DA SILVA |
| ADV.(A/S) | : MARCOS ROLIM DA SILVA |
| REQDO.(A/S) | : ESTADO DO AMAZONAS |
| PROC.(A/S)(ES) | : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS |
| REQDO.(A/S) | : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS |
| ADV.(A/S) | : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS |

PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA. CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO A RECURSO EXTRAORDINÁRIO JÁ ADMITIDO NA ORIGEM. LEI ESTADUAL QUE VERSA SOBRE A COBRANÇA PELA UTILIZAÇÃO DE ESTACIONAMENTOS OFERECIDOS POR ESTABELECIMENTOS PRIVADOS. DIREITO CIVIL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. PRECEDENTES DESTA CORTE. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO ART. 995 DO CPC. DEFERIMENTO.

Vistos etc.

1. Associação Brasileira de Shopping Centers (ABRASCE) deduz pedido de concessão de efeito suspensivo ativo a recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, que julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 4003654-75.2019.8.04.0000, proposta pela ora Peticionária em face da Lei nº 4.880/2019, do Estado do Amazonas. O acórdão recebeu a ementa adiante transcrita:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI
ESTADUAL N.º 4.880/2019 – COBRANÇA PELA PERDA OU**

PET 9290 MC / AM

EXTRAVIO DE TÍQUETE DE ESTACIONAMENTO COMERCIAL – PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REJEIÇÃO – REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS – NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA – PARÂMETRO DE CONTROLE TRANSPOSTO PARA A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1. O STF admite, de forma excepcional, que os Tribunais de Justiça Estaduais exerçam o controle concentrado de constitucionalidade de leis locais face a dispositivos da Constituição Federal de reprodução obrigatória pelos Estados. Com efeito, rejeita-se a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido de inconstitucionalidade formal suscitada pela ALEAM, visto que as regras que tratam de repartição de competências, segundo doutrina e jurisprudência já amplamente consolidadas, consubstanciam normas de reprodução obrigatória pelos Estados-membros e, como tal, devem ser transpostas para o texto constitucional estadual, ainda que forma implícita. INTERVENÇÃO NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE PROPRIEDADE – INOCORRÊNCIA – LEI QUE DISPÕE SOBRE PRÁTICAS ABUSIVAS NAS RELAÇÕES DE CONSUMO – MATÉRIA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E DF – LEI FORMALMENTE CONSTITUCIONAL. 2. A Lei Estadual n.º 4.880/2019, ao contrário do que entende o requerente, não dispõe sobre o exercício de direitos sobre a propriedade privada, a ensejar a competência privativa da União para legislar sobre a matéria (art. 22, I da CF), eis que não prevê qualquer limitação ou vedação à fruição da coisa pelo titular do direito real e nada dispõe sobre a política de preços praticada em razão da prestação do serviço, a caracterizar indevida intervenção no domínio econômico. 3. O que a norma impugnada pretende, em verdade, é coibir cobranças desproporcionais pelo extravio ou perda do comprovante de estacionamento, de modo a proteger o consumidor de práticas abusivas, impedindo a obtenção de vantagem manifestamente

PET 9290 MC / AM

excessiva pelo prestador de serviços. Tal matéria é albergada pela competência legislativa concorrente do artigo 24, V e VIII, da CF e, portanto, legitima deliberação legislativa pelo Estado, afastando-se a dita inconstitucionalidade formal. 4. Apesar de a matéria em questão se apresentar, de modo geral, como relativa a abuso de direito, a prática abusiva que se pretende coibir, in casu, ocorre no âmbito restrito das relações consumeristas, o que denota a especificidade do tema abordado pela lei impugnada em relação à regra geral prevista pelo Direito Civil. Negar a especificidade da matéria abordada pela lei em questão equivaleria a esvaziar a previsão constitucional acerca da competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal para dispor sobre as regras de proteção ao consumidor, sendo esse exatamente o caso da lei objeto da presente ADI. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LIVRE CONCORRÊNCIA E LIVRE INICIATIVA – INOCORRÊNCIA – PONDERAÇÃO DE PRINCÍPIOS REVERTIDA EM FAVOR DA PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR – LEI MATERIALMENTE CONSTITUCIONAL – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE. 5. As medidas previstas pela Lei n.º 4.880/2019 não têm o condão de afetar a livre iniciativa ou a livre concorrência, pois não afetam verdadeiramente a prestação da atividade econômica, tampouco a cobrança do valor efetivamente devido, que deverá ser efetivamente pago pelo usuário-consumidor, mas na medida do serviço que lhe foi efetivamente dispensado. Por outro lado, os dispositivos legais mostram-se razoáveis e proporcionais para garantir a necessária proteção jurídica ao consumidor, cuja vulnerabilidade sobressai e impõe a proteção legal contra eventuais abusos. 6. Ademais, em não havendo princípio absoluto, a ponderação entre os princípios da defesa do consumidor e os princípios da livre iniciativa e livre concorrência deve ser revertida em favor do interesse público refletido na proteção ao consumidor, não havendo vício material a ensejar o reconhecimento da inconstitucionalidade da lei. Precedentes. 7. Ação direta de inconstitucionalidade

PET 9290 MC / AM

improcedente."

2. No recurso extraordinário, já admitido na origem, o requerente sustenta, em síntese, que, ao chancelar a legislação estadual que versa sobre a cobrança pela utilização de estacionamentos oferecidos por estabelecimentos privados, há violação dos arts. 1º, IV, 5º, XXII, 22, I, 24, V e VIII, e 170, *caput*, II e V, da Lei Maior, bem como contrariedade ao "*entendimento deste e. STF acerca da constitucionalidade de leis municipais e estaduais que pretendem regular a forma de cobrança*". Cita precedentes.

3. No intuito de evidenciar risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, acrescenta:

"[...] Desde a prolação do v. acórdão recorrido, todos os estacionamentos privados do Estado do Amazonas estão submetidos, sob pena do pagamento de multa, a um regime de preços imposto pelo Poder Público, prejudicial a seus negócios, avolumando-se dia-a-dia os prejuízos daí decorrentes:

'Art. 3º O descumprimento da presente Lei sujeitará o fornecedor ou estabelecimento infrator às seguintes penalidades, aplicadas isolada ou cumulativamente, sem prejuízo das demais sanções cabíveis:

I - advertência para obediência dos termos desta Lei;

II - multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), considerando a gravidade da infração e a capacidade econômica do infrator, aplicada em dobro em caso de reincidência.'

[...]

O simples fato de os shoppings associados à ABRASCE se verem compelidos a dar cumprimento a uma lei manifestamente constitucional justifica, de per si, o deferimento do efeito suspensivo.

É inaceitável que a economia de negócio licitamente empreendido, que sempre contou com o reconhecimento de excelência por parte dos usuários, seja atingida, quando se sabe

PET 9290 MC / AM

que a posição desse e. Supremo Tribunal Federal é inabalável no sentido da constitucionalidade de se pretender dispor sobre a forma de exploração da propriedade privada. Nada justifica, portanto, que, até o julgamento do mérito do recurso extraordinário, prejuízos de difícil reparação continuem a se consumar” (destaques no original).

4. Com base nessas considerações, requer o deferimento do pedido de tutela provisória recursal, a fim de que seja suspensa a eficácia do acórdão recorrido.

É o relatório.

Decido.

1. Ao versar, em termos gerais, sobre os requisitos para a concessão judicial de efeito suspensivo a recurso, o art. 995, parágrafo único, do Código de Processo Civil estatui:

“Art. 995. Os recursos não impedem a eficácia da decisão, salvo disposição legal ou decisão judicial em sentido diverso.

Parágrafo único. A eficácia da decisão recorrida poderá ser suspensa por decisão do relator, se da imediata produção de seus efeitos **houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação**, e ficar demonstrada a **probabilidade de provimento do recurso**.”

2. Acerca da excepcional possibilidade de concessão, *ope judicis*, de efeito suspensivo a recurso dele legalmente desprovido, registro escólio doutrinário:

“(...) Afora a apelação, todos os demais recursos só neutralizam a eficácia da decisão recorrida mediante decisão judicial em contrário que outorgue efeito suspensivo (arts. 932, II, 995, parágrafo único, 1.019, I, 1.029, § 5º, CPC). O pedido de concessão de efeito suspensivo constitui rigorosamente hipótese de antecipação da tutela recursal. A competência para concessão de efeito suspensivo é do relator do recurso (arts. 299,

PET 9290 MC / AM

parágrafo único, 932, II, e 995, parágrafo único, CPC), ressalvada a hipótese de recurso extraordinário e de recurso especial pendente de admissibilidade na origem, em que a competência é do presidente ou vice-presidente do tribunal recorrido (art. 1.029, § 5º, III, CPC, com redação da Lei 13.256/2016)" (MARINONI, Luiz Guilherme *et al.* Novo Código de Processo Civil Comentado. 2ª ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 1055).

3. Fixadas essas balizas, reputo evidenciada, no caso, a probabilidade de êxito do recurso extraordinário, já admitido na origem, interposto contra o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, proferido nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4003654-75.2019.8.04.0000. Isso porque a jurisprudência desta Casa sinaliza no sentido de ser competência privativa da União legislar sobre direito civil e configurar contrariedade ao princípio constitucional da livre iniciativa lei estadual pela qual se estabelecem regulação de preço de estacionamentos privados. Nesse sentido, reporto-me aos seguintes precedentes (destaques acrescidos):

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL QUE INSTITUI O BENEFÍCIO DA GRATUIDADE EM ESTACIONAMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS – TRANSGRESSÃO À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL QUE ATRIBUI À UNIÃO FEDERAL, COM ABSOLUTA PRIVATIVIDADE, COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA (CF, ART. 22, I) – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PRECEDENTES DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DOS DISPOSITIVOS LEGAIS IMPUGNADOS – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE, EM PARTE, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, SEM

Supremo Tribunal Federal

PET 9290 MC / AM

REDUÇÃO DE TEXTO, EM ORDEM A AFATAR A INCIDÊNCIA DAS NORMAS IMPUGNADAS APENAS EM RELAÇÃO AOS ESTACIONAMENTOS PARTICULARES” (ADI 5842, Relator(a): Celso De Mello, Tribunal Pleno, julgado em 13.10.2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-260 DIVULG 28.10.2020 PUBLIC 29.10.2020).

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. OBRIGAÇÃO DE INSTALAÇÃO DE SISTEMA DE FILMAGEM E GRAVAÇÃO DE IMAGENS. LEI ESTADUAL N. 6.632/2013. ARTS. 72 E 74 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 451. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (RE 1222100 AgR, Relator(a): Cármel Lúcia, Segunda Turma, julgado em 11.5.2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-154 DIVULG 18.6.2020 PUBLIC 19.6.2020).

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 148 E 149 DA LEI ESTADUAL 17.292/2017. GRATUIDADE. ESTACIONAMENTO. VEÍCULOS UTILIZADOS POR PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA. PERÍODO MÍNIMO DE NOVENTA MINUTOS. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – 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. II – Agravo regimental a que se nega provimento” (RE 1248614 AgR, Relator(a): Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, julgado em 04.5.2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-118

PET 9290 MC / AM

DIVULG 12.5.2020 PUBLIC 13.5.2020).

"COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. ADI. LEI ESTADUAL QUE ESTABELECE MEDIDAS DE SEGURANÇA EM ESTACIONAMENTOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Lei Estadual 1.748/1990, que impõe medidas de segurança em estacionamento, é inconstitucional, quer por invadir a competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF/88, art. 22, I), conforme jurisprudência consolidada nesta Corte, quer por violar o princípio da livre iniciativa (CF/88, art. 170, par. único, e art. 174), conforme entendimento pessoal deste relator, expresso quando do julgamento da ADI 4862, rel. Min. Gilmar Mendes. 2. O artigo 1º da lei impugnada, ao obrigar tais empresas à manutenção de empregados próprios nas entradas e saídas dos estacionamentos, restringe a contratação de terceirizados, usurpando, ainda, a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF/88, art. 22, I). 3. Ação julgada procedente. 4. Tese: 1. 'Lei estadual que impõe a prestação de serviço segurança em estacionamento a toda pessoa física ou jurídica que disponibilize local para estacionamento é inconstitucional, quer por violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil, quer por violar a livre iniciativa'. 2. 'Lei estadual que impõe a utilização de empregados próprios na entrada e saída de estacionamento, impedindo a terceirização, viola a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho' (ADI 451, Relator(a): Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 01.8.2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 08.3.2018 PUBLIC 09.3.2018).

"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 4862, Relator(a):

Supremo Tribunal Federal

PET 9290 MC / AM

Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 18.8.2016,
PROCESSO ELETRÔNICO DJe-023 DIVULG 06.02.2017
PUBLIC 07.02.2017).

4. Reputo também demonstrado o risco de dano irreparável ou de difícil reparação, uma vez que a legislação impugnada prevê a aplicação de multa pecuniária em caso de descumprimento das obrigações previstas no texto normativo.

5. Ante o exposto, com amparo nos arts. 995, parágrafo único, e 1.029, § 5º, do Código de Processo Civil, defiro o pedido de tutela provisória, para suspender a eficácia do acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, proferido nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 4003654-75.2019.8.04.0000, até o julgamento do recurso extraordinário ali interposto e já admitido na origem.

Comunique-se, transmitindo-se cópia da presente decisão ao Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas.

Publique-se.

Brasília, 30 de novembro de 2020.

Ministra Rosa Weber
Relatora