



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**Registro: 2020.0000519538**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2222315-43.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS - ABRASCE, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM EFEITO "EX TUNC". V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, ADEMIR BENEDITO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES E EVARISTO DOS SANTOS.

São Paulo, 8 de julho de 2020

**MÁRCIO BARTOLI**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº  
 2222315-43.2019.8.26.0000

São Paulo

Requerente: Associação Brasileira de Shopping  
 Centers (ABRASCE)

Requeridos: Prefeito do Município e Presidente  
 da Câmara Municipal de Campinas

42.033

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.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Associação Brasileira de Shopping Centers (ABRASCE) contra a 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



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

*hipermercados e dá outras providências*”. Aponta a requerente a presença de vícios de constitucionalidade formais e materiais na legislação combatida, ressaltando que, para além de invadir a competência da União para legislar sobre direito civil, a norma questionada limita o direito de propriedade e infringe os princípios da livre iniciativa e livre concorrência. Sustenta, em suma, violação aos artigos 1º, 5º, 111, 144, da Constituição Estadual e artigos 1º, IV, 22, I, e 170, caput, da Constituição Federal. Requer a procedência da ação (fls. 01/33). Junta à inicial da ação os documentos de fls. 34/170.

A medida liminar pleiteada foi deferida pela decisão de fls. 176/180, que, objeto de agravo interno (fls. 225/354), foi mantida, à unanimidade, por este colegiado (fls. 359/369).

O Presidente da Câmara Municipal de Campinas prestou informações às fls. 207/210 e o Prefeito do Município referido prestou informações às fls. 213/220.

A Procuradoria Geral do Estado foi citada, deixando transcorrer *in albis* o prazo legal para sua manifestação (fls. 375).

Manifestou-se a Procuradoria-Geral de Justiça pela procedência da ação (fls. 378/383).

2. A norma impugnada tem a seguinte redação:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

*“Art. 1º Ficam dispensados do pagamento da taxa de estacionamento cobrada por shopping centers e hipermercados os clientes que comprovarem despesa no estabelecimento correspondente a pelo menos dez vezes o valor da taxa de estacionamento.*

*§ 1º A gratuidade a que se refere o caput somente será efetivada mediante apresentação de nota fiscal que comprove a despesa efetuada no estabelecimento ao qual pertence o estacionamento.*

*§ 2º As notas fiscais devem datar do mesmo dia em que o cliente solicitar a gratuidade.*

*Art. 2º Somente poderá ser beneficiado pela gratuidade prevista nesta Lei o cliente que permanecer por, no máximo, seis horas no shopping center ou hipermercado.*

*Parágrafo único. Caso o cliente ultrapasse o tempo previsto para a concessão da gratuidade, deverá pagar o valor determinado na tabela de preços de estacionamento utilizada normalmente pelo estabelecimento.*

*Art. 3º Ficam os shopping centers e hipermercados obrigados a divulgar o conteúdo desta Lei por meio da afixação de cartazes em suas dependências, em locais visíveis aos*



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

*consumidores.*

*Art. 4º O descumprimento do disposto nesta Lei acarretará aos shopping centers e hipermercados infratores multa no valor de 1.000 (mil) Unidades Fiscais de Campinas - UFICs, aplicada em dobro sobre o valor-base a cada reincidência.*

*Art. 5º Caberá ao Poder Público municipal a regulamentação desta Lei no prazo de noventa dias contados da data de sua publicação, para fins de fiscalização e aplicação das sanções cabíveis.*

*Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 7º Ficam revogadas as disposições em contrário” (cf. fls.24/5).*

3. Desnecessário, no caso, prolongar-se acerca da legitimidade ativa da requerente, entidade de âmbito nacional representativa de classe e com inegável pertinência ao tema ora sob discussão, já reconhecida por este colegiado em outras oportunidades como parte legítima à propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade em casos assemelhados, nos



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

termos do artigo 90, inciso V da Constituição do Estado<sup>1</sup>.

**4. É caso de procedência da ação direta.**

A determinação da gratuidade do estacionamento em locais privados, condicionada a gratuidade a consumo em estabelecimentos respectivos, viola o sistema de competências legislativas estabelecido pela Constituição Federal, por tratar de matéria afeta aos direitos civil e comercial, afrontando o art. 22, inciso I, que prevê a competência **privativa** da União para legislar sobre matéria que seja pertinente às restrições ao uso da propriedade e atinentes ao exercício de atividade econômica empresarial:

**“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 impõe indevida restrição ao uso, gozo e função de coisa pertencente a particular, restringindo direitos

<sup>1</sup> TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2213451-84.2017.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/05/2018; Data de Registro: 17/05/2018. **Ainda:** TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2068086-33.2016.8.26.0000; Relator (a): Tristão Ribeiro; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/10/2016; Data de Registro: 01/11/2016. E, por fim: TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 9031102-72.2009.8.26.0000; Relator (a): Artur Marques; Órgão Julgador: Órgão Especial; São Paulo - São Paulo; Data do Julgamento: 04/08/2010; Data de Registro: 23/08/2010



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

inerentes à propriedade privada e, conseqüentemente, tratando de matéria civil da competência da União.

Não cabe à lei municipal ditar procedimentos, ou estabelecer condicionantes, em razão dos quais devam os particulares sugerir seu patrimônio, administrar seus negócios, celebrar seus contratos e assumir obrigações no plano das relações civis e comerciais.

Dessa forma, conclui-se que a determinação pelo legislador municipal da gratuidade em estacionamentos de estabelecimentos particulares ofende a competência constitucional da União para legislar sobre o tema, sendo caso de declaração de inconstitucionalidade da lei questionada.

5. Nesse sentido, pela inconstitucionalidade da determinação, já decidiu este Órgão Especial, inclusive em relação a norma assemelhada igualmente do Município de Campinas: *“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,*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*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 antes referidas – Inconstitucionalidade configurada. Ação julgada procedente.”<sup>2</sup>*

Ainda:            “AÇÃO            DIRETA            DE  
 INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 9.885, DE 29 DE  
 SETEMBRO DE 2016, DE SANTO ANDRÉ – 'PROÍBE A COBRANÇA  
 PELO USO DE ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS EM  
 ESTABELECIMENTOS HOSPITALARES'. LEGISLAÇÃO QUE  
 TRATA DE QUESTÃO RELATIVA A DIREITO CIVIL – DIREITO DE  
 PROPRIEDADE - INCIDÊNCIA DO ARTIGO 22, INCISO I, DA  
 CONSTITUIÇÃO FEDERAL, C.C. ARTIGO 144 DA CONSTITUIÇÃO  
 ESTADUAL - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO –  
 INCONSTITUCIONALIDADE CARACTERIZADA. À União, nos termos  
 do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, compete privativamente

<sup>2</sup> TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2213451-84.2017.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/05/2018; Data de Registro: 17/05/2018



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

legislar sobre Direito Civil, nele inserido o Direito de Propriedade. Não pode o legislador municipal, como na hipótese, dispor sobre 'propriedade', questão de abrangência nacional, mormente diante da ausência de qualquer especificidade local a justificar essa diferenciação. Precedentes da Corte Suprema e deste E. Tribunal nesse sentido. AFRONTA AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 1º, INCISO IV E 170, INCISOS II, III E IV E PARÁGRAFO ÚNICO, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, APLICÁVEIS POR FORÇA DO DISPOSTO NO ARTIGO 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA – PRECEDENTES. A proibição de cobrança pelo uso dos estacionamentos é artifício que invade a livre iniciativa e o exercício de atividade empresarial, princípios resguardados pela nossa Constituição Federal. (...) AÇÃO PROCEDENTE.”<sup>3</sup>

E, por fim: “*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'. (...) Inconstitucionalidade da norma. Invasão da*

<sup>3</sup> TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2109764-91.2017.8.26.0000; Relator (a): Amorim Cantuária; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/10/2017; Data de Registro: 19/10/2017



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

***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***<sup>4</sup>.

6. No mesmo sentido já se manifestou o **Supremo Tribunal Federal**: ***“RECURSO EXTRAORDINÁRIO – ESTACIONAMENTO EM LOCAIS PRIVADOS – COBRANÇA – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 22, I) – PRECEDENTES (STF) – VIOLAÇÃO À CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO – INOCORRÊNCIA – REPERCUSSÃO GERAL DA MATÉRIA QUE O PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL RECONHECEU NO JULGAMENTO DO ARE 914.045/MG – REAFIRMAÇÃO, QUANDO DA APRECIÇÃO DE MENCIONADO RECURSO, DA JURISPRUDÊNCIA QUE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FIRMOU NO EXAME DESSA CONTROVÉRSIA – SUCUMBÊNCIA RECURSAL (CPC, ART. 85, § 11) – NÃO DECRETAÇÃO, NO CASO, ANTE A INADMISSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO EM VERBA HONORÁRIA, POR TRATAR-SE DE PROCESSO DE MANDADO DE SEGURANÇA (SÚMULA 512/STF E***

<sup>4</sup> ADI 2068086-33.2016.8.26.0000, rel. Des. Tristão Ribeiro, j. 26.10.2016.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

*LEI Nº 12.016/2009, ART. 25) – AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.”<sup>5</sup>*

Igualmente: *“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 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”<sup>6</sup>.*

7. É caso, portanto, de se declarar a inconstitucionalidade da norma impugnada, não diretamente pela violação ao art. 22, inciso I, da Constituição Federal, contudo, por violação ao art. 144 da Constituição Estadual, que, ao ordenar que os municípios se organizem atendendo aos princípios da Constituição Federal, impõe, conseqüentemente, que a edição de uma lei fora dos parâmetros da competência legislativa, ocasiona afronta a própria Constituição Estadual, permitindo-se, assim, a presente declaração de inconstitucionalidade.

<sup>5</sup> RE 1169262 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 06/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-282 DIVULG 17-12-2019 PUBLIC 18-12-2019

<sup>6</sup> 1ª T., Ag. Reg. no AI 730.856, rel. Min. Marco Aurélio, j. 13.05.2014.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

8. Deferida a liminar quando ajuizada a ação, e ausentes quaisquer razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social que justifiquem a modulação dos efeitos da decisão, a declaração deverá produzir efeitos *ex tunc*.

9. Ante o exposto, julga-se procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 15.809, de 02 de outubro de 2019, do Município de Campinas.

**Márcio Bartoli**

Relator