

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.305.794 AMAZONAS

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
AGTE.(S) : ASSOCIACAO 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
AGDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
AMAZONAS
ADV.(A/S) : VANDER LAAN REIS GOES

Vistos etc.

Contra a decisão por mim proferida, pela qual negado seguimento ao recurso extraordinário que interpôs, maneja agravo regimental a Associação Brasileira de Shopping Centers (ABRASCE).

Ataca a decisão impugnada ao argumento de presente violação dos arts. 1º, IV, 5º, XXII, 22, I, 24, V e VIII, e 170, *caput*, II e V, da Constituição Federal. Insurge-se contra a aplicação das Súmulas nºs 279 e 280/STF. Afirma efetivamente demonstrada a repercussão geral da matéria nas razões do apelo extremo. Sustenta, em síntese, a inconstitucionalidade da Lei nº 4.880/2019, do Estado do Amazonas, por violação do direito de propriedade e dos princípios da livre iniciativa, livre concorrência, da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como pela usurpação da competência da União para legislar sobre direito civil. Assevera “*que esta e. Corte Excelsa possui farta e pacífica jurisprudência no sentido de que leis editadas por Estados e Municípios que porventura intervenham no modus operandi da cobrança pelo uso de estacionamentos privados padecem tanto de inconstitucionalidade formal, quanto de inconstitucionalidade material*”. Argumenta que “*é inegável que a Lei Estadual nº 4.880/2019 pretende estabelecer um critério para a cobrança pela utilização de estacionamentos privados, principalmente à luz do §2º de seu art. 2º, o qual dispõe ser ‘direito do consumidor pagar apenas o valor que ele declara ter consumido ou, alternativamente, o valor correspondente ao mínimo da tabela de preços do estacionamento’.*”

Requer “*a reconsideração da r. decisão monocrática agravada, ou,*

RE 1305794 AGR / AM

subsidiariamente, a sua reforma mediante julgamento perante a c. Primeira Turma desse e. STF, a fim de que o Recurso Extraordinário da Agravante seja conhecido, processado e provido, assim reformando-se o v. acórdão recorrido para que a Lei Estadual do Amazonas nº 4.880/2019 tenha sua inconstitucionalidade declarada”.

Destaco cuidar-se de recurso extraordinário aparelhado na violação dos arts. 1º, IV, 5º, XXII, 22, I, 24, V e VIII, e 170, *caput*, II e V, da Constituição Federal, manejado pela Associação Brasileira de Shopping Centers (ABRASCE), com base no art. 102, III, da Lei Maior, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas pelo qual julgada improcedente a ação direta de inconstitucionalidade ajuizada com a finalidade de obter a declaração da inconstitucionalidade de Lei nº 4.880/2019 do Estado do Amazonas.

A matéria debatida, em síntese, diz com a constitucionalidade da Lei nº 4.880/2019 do Estado do Amazonas, que dispõe sobre cobrança pelo uso de estacionamentos privados no território estadual.

Intimada, a parte agravada não apresentou contraminuta.

É o relatório.

Decido.

Preenchidos os pressupostos genéricos, **conheço** do agravo regimental e passo ao exame do mérito.

Assiste razão ao agravante.

De fato, da leitura da preliminar de repercussão geral apresentada nas razões do apelo extremo, verifico atendida a exigência do art. 1.035, §§ 1º e 2º, do CPC/2015, bem como inaplicáveis, na espécie as Súmulas nºs 279 e 280STF. Outrossim, as matérias versadas no apelo extremo, relativas à verificação da ocorrência de contrariedade ao princípio constitucional da livre iniciativa e de usurpação da competência da União para legislar sobre direito civil, por lei estadual que estabelece regulação de preço de estacionamentos privados foi objeto de inúmeros julgados desta Suprema Corte, razão pela qual reconsidero a decisão agravada e passo ao exame do mérito do apelo extremo.

Trata-se de recurso extraordinário com base no art. 102, III, da Lei

RE 1305794 AGR / AM

Maior, aparelhado na violação dos arts. 1º, IV, 5º, XXII, 22, I, 24, V e VIII, e 170, *caput*, II e V, da Constituição Federal, manejado pela Associação Brasileira de Shopping Centers (ABRASCE), contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas pelo qual julgada improcedente a ação direta de inconstitucionalidade ajuizada com a finalidade de obter a declaração da inconstitucionalidade de Lei nº 4.880/2019 do Estado do Amazonas.

Da detida análise dos fundamentos adotados pelo Tribunal de origem, por ocasião do julgamento do apelo veiculado na instância ordinária, em confronto com as razões veiculadas no extraordinário e no agravo regimental, concluo que assiste razão ao recorrente.

Consoante relatado, o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade ajuizada com a finalidade de obter a declaração da inconstitucionalidade de Lei nº 4.880/2019 do Estado do Amazonas que dispõe sobre a cobrança pelo uso de estacionamentos privados. O acórdão está assim ementado:

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

RE 1305794 AGR / AM

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 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 –

RE 1305794 AGR / AM

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 improcedente.”

O ato normativo impugnado na ação direta, por seu turno, assim dispõe:

“O Governador do Estado do Amazonas

Faço saber a todos os habitantes que a Assembleia Legislativa decretou e eu sanciono a presente Lei:

Art. 1º Os fornecedores de serviços e os estabelecimentos comerciais, que ofereçam ao público consumidor área própria ou de terceiros, para estacionamento de veículos automotores, ficam obrigados a observar as disposições estabelecidas pela presente Lei.

Art. 2º Os fornecedores e estabelecimentos de que trata a presente Lei são obrigados a:

I - manter registro de entrada e saída dos veículos

RE 1305794 AGR / AM

automotores; e

II - divulgar o teor da presente Lei em local visível e acessível a todos os consumidores.

§ 1º Em caso de perda ou extravio do cartão ou tíquete de estacionamento, deverá ser consultado o registro de que trata o inciso deste artigo para que o consumidor seja cobrado apenas pelo tempo de utilização do serviço.

§ 2º Inexistindo registro que comprove o período de permanência no estacionamento, é direito do consumidor pagar apenas o valor que ele declara ter consumido ou, alternativamente, o valor correspondente ao mínimo da tabela de preços do estacionamento.

§ 3º Fica proibida a cobrança de qualquer valor pecuniário motivada pela perda ou extravio do cartão ou tíquete de estacionamento.

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.

§ 1º Os recursos financeiros, provenientes da arrecadação com as multas aplicadas, serão destinados ao Fundo Estadual de Defesa do Consumidor (FUNDECON), criado pela Lei nº 2.228, de 29 de junho de 1994.

§ 2º O valor da multa constante deste artigo será corrigido, anualmente, pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo-Especial (IPCA-e) ou por outro índice que o substitua.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação”.

Nesse contexto, verifico que entendimento adotado no acórdão recorrido diverge da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, no sentido de ser competência privativa da União legislar sobre direito civil e

RE 1305794 AGR / AM

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. O acórdão está assim ementado:

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CIVIL. LEI ESTADUAL 11.411/2019. DISPENSA DO PAGAMENTO DE ESTACIONAMENTO EM SHOPPING CENTERS, MERCADOS E CENTROS COMERCIAIS. ESTABELECIMENTOS PRIVADOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O Supremo Tribunal Federal possui 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 (art. 22, I, da Constituição Federal). Inconstitucionalidade formal. II – A interferência do Estado na regulação de preço na espécie configura violação do princípio da livre iniciativa (art. 170, caput, da CF). Inconstitucionalidade material. III – Agravo regimental a que se nega provimento” (RE 1309416 AgR, Relator(a): Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, julgado em 29.3.2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-061 DIVULG 30.3.2021 PUBLIC 05.4.2021).

“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

RE 1305794 AGR / AM

REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DOS DISPOSITIVOS LEGAIS IMPUGNADOS – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE, EM PARTE, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, SEM REDUÇÃO DE TEXTO, EM ORDEM A AFASTAR 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): Cármen 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**

RE 1305794 AGR / AM

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 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**

RE 1305794 AGR / AM

proporcional ao tempo efetivamente utilizado por serviços de estacionamento privado. Inconstitucionalidade configurada.

4. Ação direta julgada procedente” (ADI 4862, Relator(a): Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 18.8.2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-023 DIVULG 06.02.2017 PUBLIC 07.02.2017).

A existência de precedentes firmados pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal autoriza o julgamento imediato de causas que versem o mesmo tema, consoante se denota dos seguintes julgados:

“Embargos de declaração no recurso extraordinário com agravo. Conversão dos embargos declaratórios em agravo regimental. Previdenciário. Benefício. Revisão. Repercussão geral. Inexistência. Precedente do Plenário. Falta de publicação. Aplicação. Possibilidade. Precedentes. 1. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental. 2. A existência de precedente firmado pelo Tribunal Pleno desta Corte autoriza o julgamento imediato de causas que versem sobre a mesma matéria, independentemente da publicação ou do trânsito em julgado do paradigma. 3. Ausência de repercussão geral do tema relativo à adoção, para fins de revisão de renda mensal de benefício previdenciário, dos mesmos índices aplicados para o reajuste do teto do salário-de-contribuição, relativamente aos meses de junho/99 e maio/04, haja vista a necessidade do exame da legislação infraconstitucional. 4. Agravo regimental não provido” (ARE 686.607-ED/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, 1ª Turma, DJe 03.12.2012).

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. REVISÃO DA RENDA MENSAL DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. ADOÇÃO DOS MESMOS ÍNDICES APLICADOS PARA O REAJUSTE DO TETO DO SALÁRIO-DE-CONTRIBUIÇÃO. PORTARIA 5.188/1999. DECRETO 5.061/2004. EMENDAS CONSTITUCIONAIS

RE 1305794 AGR / AM

20/1998 E 41/2003. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. QUESTÃO INFRACONSTITUCIONAL. EXISTÊNCIA DE PRECEDENTE FIRMADO PELO PLENÁRIO DO STF. POSSIBILIDADE DE JULGAMENTO IMEDIATO. AGRAVO IMPROVIDO. I Os Ministros desta Corte, no ARE 685.029-RG/RS, Rel. Min. Cezar Peluso, manifestaram-se pela inexistência de repercussão geral da controvérsia acerca da possibilidade de adoção, para fins de revisão da renda mensal de benefício previdenciário, dos mesmos índices aplicados para o reajuste do teto do salário-de-contribuição, relativamente aos meses de junho de 1999 (Portaria 5.188/1999) e maio de 2004 (Decreto 5.061/2004), conforme disposto nas Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003, por entenderem que a discussão tem natureza infraconstitucional, decisão que vale para todos os recursos sobre matéria idêntica. II A existência de precedente firmado pelo Plenário desta Corte autoriza o julgamento imediato de causas que versem sobre o mesmo tema, independentemente da publicação ou do trânsito em julgado do *leading case*. Precedentes. III Agravo regimental improvido” (ARE 707.863-ED/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, DJe 20.11.2012).

Ante o exposto, **reconsidero** a decisão agravada e, forte nos arts. 932, V, “b”, e 21, §§ 1º e 2º, do RISTF, **dou provimento** ao recurso extraordinário para julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade. Julgo **prejudicado** o agravo regimental.

Publique-se.

Brasília, 03 de maio de 2021.

Ministra Rosa Weber

Relatora