

**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Justiça de Primeira Instância

Comarca de / 3ª Vara Empresarial, de Fazenda Pública e Registros Públicos da Comarca de Contagem

PROCESSO Nº: 5030292-36.2019.8.13.0079

CLASSE: [CÍVEL] AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL (65)

ASSUNTO: [Limitação Administrativa, Posturas Municipais]

AUTOR: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS ABRASCE

RÉU: MUNICIPIO DE CONTAGEM

**SENTENÇA****Vistos, etc.**

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS – ABRASCE** ajuizou **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**, em face do **MUNICÍPIO DE CONTAGEM**, alegando, em síntese, que:

é entidade de classe legalmente constituída e em funcionamento desde 1976, com intensa atividade em todos os Estados do País, possuindo relevante atuação na defesa dos interesses dos seus associados, inclusive no Município de Contagem, que congrega como afiliados os principais shopping centers desta cidade;

os shoppings centers de Contagem associados estão sendo ameaçados e atingidos pelos, em tese, ilegítimos atos de fiscalização exercidos por órgãos do Município de Contagem, tal como a Coordenadoria de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON/Contagem), tendo como

fundamento dispositivo legal que impõe obrigação, em tese, inconstitucional, qual seja, comandos do art. 236, §§1º e 2º, do Código de Posturas Municipal (Lei Complementar do Município de Contagem nº 190/2014);

o dispositivo citado tem por finalidade específica a imposição do critério de cobrança, de forma fracionada, pelo uso dos estacionamentos por frações de 15 (quinze) minutos, bem como o estabelecimento de uma limitação ao preço a ser cobrado por fração;

alega que, em tese, os dispositivos citados são manifestamente inconstitucionais quer sob o prisma formal, quer sob a ótica material, violando frontalmente o direito dos associados à livre exploração de sua propriedade, vez que elas decorrem de norma municipal que versa sobre os “*modus operandi*” da atividade de estacionamento de veículos automotores em estabelecimentos privados;

a matéria em debate já é amplamente apreciada pelo Poder Judiciário, inclusive, de forma recente, pela mais alta Corte de Justiça, o E. Supremo Tribunal de Justiça.

Pelo dito, requer a procedência desta ação civil pública, a fim de a determinar que o Município de Contagem (por qualquer de seus órgãos), se abstenha de realizar fiscalizações, autuações e aplicações de multa com fulcro nas obrigações inconstitucionais previstas no art. 236 e respectivos §§ 1º e 2º da Lei Municipal nº 190/2014.

Bem como para declarar nulas todas as autuações e/ou multas aplicadas pelo Município de Contagem, através de seus órgãos competentes, tendo como fundamento a alegação de descumprimento da obrigação contida no art. 236, §§1º e 2º, da Lei Complementar Municipal nº 190/2014.

Requeru, ainda, seja declarada a inconstitucionalidade do art. 236 e respectivos §§ 1º e 2º da Lei Municipal nº 190/2014., de forma incidental (declaração *incidenter tantum* – controle concreto).

Por fim, condenar o Município de Contagem a ressarcir os associados da autora de eventuais prejuízos decorrentes das fiscalizações, autuações e sanções aplicadas com base no art. 236 e respectivos §§ 1º e 2º da Lei Municipal nº 190/2014.

A petição inicial veio acompanhada de documentos.

O pedido de Tutela Provisória de Urgência foi deferido, nos termos da decisão de ID nº 83774670.

O Município de Contagem apresentou contestação sob ID nº 95778624, impugnada pela autora ao ID nº 100454397.

O Município de Contagem dispensou instrução probatória, e parte autora, devidamente intimada, manteve-se silente.

Somente a parte autora apresentou alegações finais.

**É o relatório. Decido.**

## **2 – Do mérito**

**2.1 Do pedido de declaração da inconstitucionalidade do art. 236 e respectivos §§ 1º e 2º da Lei Municipal nº 190/2014., de forma incidental (declaração *incidenter tantum* – controle concreto).**

Convém esclarecer inicialmente que nos estritos termos do artigo 1º, inc. IV, da Lei nº 7347/1985, e previsão no artigo 129, inc. III, da Constituição da República, a Ação Civil Pública é o instrumento jurisdicional utilizável com o intuito de evitar danos ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens de direito de valor artístico, estético, histórico, turístico ou paisagístico, **ou outros interesses difusos relevantes, bem como para promover a responsabilização daqueles que tenham causado lesão aos bens citados.**

*In casu*, a pretensão sintetizada na inicial refere-se a pedido de declaração de inconstitucionalidade, incidentalmente, do art. 236 e respectivos §§ 1º e 2º da Lei Municipal nº 190/2014, abstenção de realizar fiscalizações, autuações e aplicações de multa com fulcro na norma supracitada e nulidade das autuações e multas aplicadas pelo Município de Contagem, com fundamento na legislação mencionada, sob alegação de que a norma citada indica aparente invasão de competência legislativa da União, na medida em que estabelece a forma pela qual se dará a exploração econômica de estacionamentos em imóveis particulares.

Consigno que a Lei Complementar supramencionada dispõe sobre o modo que deverá ser realizada a cobrança de estacionamento de veículos nos Shoppings Centers e Hipermercados para consumidores desses estabelecimentos, ou seja, tendo como finalidade específica a **imposição do critério de cobrança pelo uso dos estacionamentos por frações de quinze minutos (cobrança fracionada)**, bem como o estabelecimento de uma **limitação ao preço a ser cobrado por fração**, nos seguintes termos:

“Art. 236 O estabelecimento comercial que presta serviço por tempo decorrido terá de tomar como fração, para fins de cobrança, o tempo de 15 (quinze) minutos.

§1º O valor cobrado na primeira fração, ou seja, nos primeiros 15 (quinze) minutos, tem de ser o mesmo nas frações subsequentes e, necessariamente, representar parcela aritmética proporcional ao custo da hora integral.

§2º Deverá ser afixada placa, próximo à entrada do estabelecimento, com os valores devidos por permanência de 15 (quinze), 30 (trinta), 45 (quarenta e cinco) e 60 (sessenta) minutos.”

Cumprе mencionar que o Supremo Tribunal Federal já apreciou a tese da cobrança pelo uso de estacionamentos em estabelecimentos comerciais, **pacificando a inconstitucionalidade de lei estadual ou municipal que versa sobre a referida cobrança em estabelecimentos privados, em razão da competência privativa da União para legislar sobre a matéria, in verbis:**

"AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI A COBRANÇA FRACIONADA EM ESTACIONAMENTOS PARTICULARES. DIREITO CIVIL. COBRANÇA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. ARTIGO 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTAL. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO." (RE 744763 AgR, Relator(a): MINISTRO LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 31/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe: 07.06.2019).

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 4008, Relator(a): MINISTRO ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 08/11/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe: 18.12.2017).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. ESTACIONAMENTO EM LOCAIS PRIVADOS. COBRANÇA. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA AO ART. 22, I DA CONSTITUIÇÃO. Esta Corte, em diversas ocasiões, firmou entendimento no sentido de que invade a competência da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I da CF/88) a norma estadual que veda a cobrança de qualquer quantia ao usuário pela

**utilização de estabelecimento em local privado** (ADI 1.918, rel. min. Maurício Corrêa; ADI 2.448, rel. Min. Sydney Sanches; ADI 1.472, rel. min. Ilmar Galvão). Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." (ADI 1623, Relator(a): MINISTRO JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2011, DJe: 15.04.2011)."

Oportuno consignar, "*data venia*", que este juízo não concorda com a manifestação do Município de Contagem de que a decisão proferida na **ADI 4862** não deve ser aplicada ao presente caso. Assim sendo, desnecessário promover o "*Distinguishing*" como sugerido pelo réu, já que a Corte Suprema não teria decidido, tão-somente, pela inconstitucionalidade de diplomas estaduais (e municipais) que determinem o valor da tarifa a ser paga pelo consumidor, **mas inclusive acerca da regulação da forma dessa cobrança (matéria ora apreciada).**

Ademais, tal alegação "caiu por terra", ao se analisar, de forma minuciosa, o voto do Min. Luís Roberto Barroso no sentido da inconstitucionalidade material da Lei 16.785/2011, do Estado do Paraná, a qual foi objeto da comentada ação constitucional:

"O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO- Eu acho, por exemplo, que o proprietário do estacionamento pode dizer assim: "Período mínimo de duas horas". Aí, o sujeito fala: Não, mas eu só quero ficar quinze minutos". "Sinto muito, o meu critério é um período mínimo de duas horas".

Portanto, entendendo o argumento de Vossa Excelência, Presidente, este não é um dos domínios em que eu consideraria legítima a intervenção do Estado no domínio econômico. Por isso, peço vênias a Vossa Excelência e mantenho a minha visão de que a lei é materialmente inconstitucional na sua integridade."

Dessa forma, a matéria discutida pela jurisprudência citada não se limitava sobre fixação de preço (valor a ser cobrado), mas também **sobre a forma de cobrança (critério de cobrança pelo uso dos estacionamentos por frações de minutos (cobrança fracionada) e estabelecimento de uma limitação ao preço a ser cobrado por fração).**

Sobrelevo que não compete ao Município de Contagem, **mas à União legislar sobre cobrança de preços ou isenção de pagamento de estacionamento de veículos em áreas pertencentes a particulares, por se tratar de direito decorrente de propriedade, matéria de Direito Civil, nos termos do art. 22, I da Constituição da República,** vejamos:

“Art. 22. Compete **privativamente à União** legislar sobre:

I - **direito civil**, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;” (g.n)

Outrossim, a aludida Lei Complementar municipal estabelece um controle de preços, o que também viola **os princípios constitucionais da livre iniciativa (art. 170 da CR/88) e da livre concorrência.**

Cabe destacar que não deve prosperar a tese do Município de Contagem de que o art. 236 da Lei Complementar Municipal nº 190/2014 teria natureza de direito do consumidor, cuja competência legislativa é concorrente, conforme prevista no art. 24, inc. V, da Constituição Federal, uma vez que tal norma, apenas de forma reflexa, afeta o direito dos consumidores, **mas seu nascedouro afeta diretamente à livre exploração de sua propriedade particular**, ou seja, **matéria de direito civil de competência legislativa privativa da União para legislar (CF/88, art. 22, I).**

Nesse sentido, é a jurisprudência, **em casos análogos**, do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

“EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO - APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO - CABIMENTO - DIREITO LÍQUIDO E CERTO - LEI 10.994/2016 - DECRETO Nº 16.543/2017 - MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - COBRANÇA DE ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS EM SHOPPING CENTERS E HIPERMERCADOS - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO - ART. 22, I DA CF/88 - **OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA E DA LIVRE CONCORRÊNCIA** -

MATÉRIA JÁ APRECIADA PELO STF - SEGURANÇA  
CONCEDIDA - SENTENÇA CONFIRMADA

- Nos termos do artigo 1º da Lei nº 12.016/09, conceder-se-á Mandado de Segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por Habeas Corpus ou Habeas Data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade.

- De acordo com o STJ, é possível a declaração incidental de inconstitucionalidade em mandado de segurança desde que esse não seja o seu pedido.

- **O Supremo Tribunal Federal concluiu pela inconstitucionalidade de lei estadual ou municipal que versa sobre a cobrança em estabelecimentos privados, em razão da competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22, I da CF).**

- **Demonstrada por prova pré-constituída a abusividade da Lei 10.994/2016, que proíbe a cobrança de estacionamento de veículos nos shoppings centers e hipermercados de Belo Horizonte, cuja regulação constitui matéria de Direito Civil, de competência privativa da União, nos termos da Constituição Federal, presente direito líquido e certo a ser tutelado pela via estreita do writ.** (TJMG - Ap Cível/Rem Necessária 1.0000.17.011291-6/002, Relator(a): Des.(a) Fábio Torres de Sousa (JD Convocado) , 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 06/07/2021, publicação da súmula em 05/08/2021)

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO - APELAÇÃO - MANDADO DE SEGURANÇA - PRELIMINAR - REJEIÇÃO - TAXA DE ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS EM SHOPPING CENTER - MUNICÍPIO DE BETIM - LEI Nº 6.074/2016 - DISPENSA OU VEDAÇÃO DA COBRANÇA NAS HIPÓTESES PREVISTAS NA NORMA - MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO - PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E LIVRE INICIATIVA VIOLADOS - SENTENÇA CONFIRMADA NO DUPLO GRAU.



-Sendo a apelada a responsável pela exploração do estacionamento do "shopping center", detém a mesma legitimidade ativa para discutir direitos e obrigações provenientes de lei que dispõe sobre a cobrança de taxa de estacionamento em tais estabelecimentos.

**-"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). (...) Ressalva de entendimento pessoal do relator, no sentido de que a regulação de preço na hipótese configura violação ao princípio da livre iniciativa (...)." (STF, ADI 4008, Relator (a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 08/11/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-291 DIVULG 15-12-2017 PUBLIC 18-12-2017) (TJMG - Ap Cível/Rem Necessária 1.0000.19.143358-0/001, Relator(a): Des.(a) Belizário de Lacerda, 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 21/01/2020, publicação da súmula em 23/01/2020)"(g.n)**

Por iguais razões, competiria ao legislador municipal estar atento à sua capacidade legislativa, evitando a confecção de norma que extrapola a sua competência constitucional, inclusive, pela violação ao exercício da propriedade privada e aos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência. Logo, o Poder Público não pode impor ao particular a forma de cobrar por um serviço que é de livre iniciativa do particular

Assim sendo, não somente pelo texto da Constituição de 1988, como pela alentada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que também já está sendo adotada pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, não há dúvida quanto à incompetência do Município de Contagem para regular preço e forma de cobrança fracionada por tempo em estacionamento privado, por ferir, frontalmente, competência privativa da União (CF/88, art. 22, I) e violação aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência.

Dessa forma, a declaração da inconstitucionalidade, de forma incidental (declaração *incidenter tantum* – controle concreto), do art. 236, §§1º e 2º da Lei Complementar Municipal nº 190/2014 é medida que se impõe.

**2.2 Do pedido de abstenção de fiscalização, autuações e aplicações de multa com fulcro nas obrigações inconstitucionais previstas no art. 236 e respectivos §§ 1º e 2º da Lei Municipal nº 190/2014**

É conhecido que o princípio da nulidade da lei inconstitucional, atribui nulidade de ineficácia plena à lei incompatível com a Constituição Federal, por lhe faltar o fundamento de validade. Logo, diante da declaração da inconstitucionalidade, de forma incidental (declaração *incidenter tantum* – controle concreto), do art. 236, §§1º e 2º da Lei Complementar Municipal nº 190/2014, o Município de Contagem (por qualquer de seus órgãos) deverá se abster de realizar fiscalizações, autuações e aplicações de multa com fulcro nas obrigações inconstitucionais previstas na norma supracitada.

**2.3 Do pedido de declaração de nulidade de todas as autuações e/ou multas aplicadas pelo Município de Contagem**

É sabido que a declaração de inconstitucionalidade de leis, fatalmente, provoca nulidade absoluta das autuações e/ou multas aplicadas pelo Município de Contagem (ID nº 83034457), embasadas no art. 236, §§1º e 2º, da Lei Complementar Municipal nº 190/2014. E, por conseguinte, os títulos executivos oriundos da tal norma devem ser declarados nulos, diante da ilegalidade.

**2.4 Do pedido de ressarcimento dos eventuais prejuízos ocasionados aos associados da autora**

Noutro norte, no que concerne ao pedido de ressarcimento dos eventuais prejuízos ocasionados aos associados da autora, para tanto, tais prejuízos deveriam estar devidamente comprovados nestes autos, até mesmo, para a apuração do *quantum debeatur*.

Ademais, eventual apreciação da concessão deve estar pautada em requisitos objetivos e certos, sendo que não é cabível sua concessão fundamentada em supostos prejuízos.

Vale ressaltar que os documentos anexados não se prestam para tal fim, pois não especificam os prejuízos mencionados na inicial, prova que competia à autora, nos termos do artigo 373, I, do CPC.

Assim sendo, não havendo prova do referido dano, não há como condenar o réu a ressarcir os associados da autora de eventuais prejuízos decorrentes das fiscalizações, autuações e sanções aplicadas com base no art. 236 e respectivos §§ 1º e 2º da Lei Municipal nº 190/2014.

### **3 – Conclusão**

Ante o exposto, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** o pedido da autora **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS – ABRASCE**, confirmando os efeitos da tutela de urgência concedida na decisão anexada ao ID nº 83774670, bem como para declarar a inconstitucionalidade, de forma incidental (declaração *incidenter tantum* – controle concreto), do art. 236, §§1º e 2º da Lei Complementar Municipal nº 190/, e, por consequência, determino que o **MUNICÍPIO DE CONTAGEM** se abstenha de realizar fiscalizações, autuações e aplicações de multa, tendo como fundamento a alegação de descumprimento da obrigação contida no art. 236, §§1º e 2º, da Lei Complementar Municipal nº 190/2014. Bem como para declarar a nulidade de eventuais autuações e/ou multas aplicadas pelo Município de Contagem (através de seus órgãos competentes), embasadas na legislação supramencionada (ID nº 83034457), julgando extinto o presente feito, com resolução de mérito, na forma do inciso I, artigo 487 do CPC.

Na presente decisão, o Município de Contagem decaiu de maior parte da condenação. Logo, ele deverá responder integralmente pelo pagamento das despesas processuais e honorários advocatícios.

Condeno o Município de Contagem ao pagamento das despesas processuais, mas não ao pagamento de custas, uma vez que é isento nos moldes da Lei Estadual 14.939/2003.

Condeno o Município de Contagem ao pagamento de honorários advocatícios em favor do Procurador da parte autora, que fixo em 10% (dez por cento) sobre o valor atualizado da causa, nos termos dos §§ 2º e 3º do art. 85, do CPC.

Deixo de determinar a remessa dos autos para reexame necessário, em face do disposto no artigo 496, §3º, III do Código de Processo Civil.

**As partes ficam advertidas de que não cabem Embargos de Declaração para rever fatos, provas ou a própria decisão, ou, simplesmente, para contestar puramente o que já foi decidido**

Transitada em julgado, dê-se baixa e arquivem-se.

P. I.

, data da assinatura eletrônica.

HAROLDO DUTRA DIAS

Juiz(íza) de Direito

Assinado eletronicamente por: HAROLDO DUTRA DIAS

30/08/2021 23:39:02

<https://pje.tjmg.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: 5476542993



21083023390193600005474900362

IMPRIMIR

GERAR PDF

