



08/11/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.008 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : ABRAPARK - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ESTACIONAMENTOS URBANOS
ADV.(A/S) : MANOEL GUILHERME FERNANDES DONAS
INTDO.(A/S) : CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS - ABRASCE
ADV.(A/S) : RENATO FERREIRA DOS SANTOS

Ementa: 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.

A C Ó R D ã O



ADI 4008 / DF

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, sob a presidência da Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata de julgamento, por maioria e nos termos do voto do Relator, em julgar procedente a ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da Lei distrital nº 4.067, de 31 de dezembro de 2007, vencido o Ministro Alexandre de Moraes. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski.

Brasília, 08 de novembro de 2017.

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - RELATOR



08/11/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.008 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : ABRAPARK - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ESTACIONAMENTOS URBANOS
ADV.(A/S) : MANOEL GUILHERME FERNANDES DONAS
INTDO.(A/S) : CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS - ABRASCE
ADV.(A/S) : RENATO FERREIRA DOS SANTOS

RELATÓRIO

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional de Estacionamentos Urbanos - ABRAPARK, tendo por objeto a Lei Distrital 4.067, de 20 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a cobrança e gratuidade de estacionamentos e garagens localizados no âmbito do Distrito Federal. Confira-se o teor dos dispositivos impugnados:

Lei Distrital 4.067, de 20 de dezembro de 2007:

Art. 1º. Fica assegurada aos clientes de estacionamento de veículos pago, localizado no Distrito Federal, a cobrança proporcional ao tempo do serviço efetivamente prestado para a guarda do veículo, devendo a proporcionalidade ser calculada de acordo com a fração de hora utilizada.

§1º No cálculo do valor do serviço, a fração de tempo de uso de estacionamento inferior a 1 (um) minuto deverá ser desprezada.

§2º O disposto no caput não elide outras vantagens e direitos oferecidos ao consumidor pelo prestador dos serviços.

Art. 2º. O descumprimento desta Lei ensejará a aplicação de multa no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais) por dia de infração, retroativa à data de início do cometimento da ilicitude, a ser constatada pelo órgão responsável pela fiscalização dos



ADI 4008 / DF

direitos do consumidor, cumulada com a cassação do alvará de funcionamento, no caso de reincidência.

Art. 3º. Fica assegurada, pelo período de duas horas, a gratuidade para pessoas idosas e portadoras de necessidades especiais, até o limite das vagas existentes para essas categorias, no estacionamento ou garagem, devendo ser renovada a gratuidade quando novamente disponibilizadas as referidas vagas.

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

Art. 5º. Revogam-se as disposições em contrário.

2. A Requerente argumenta que a norma impugnada, ao vedar a possibilidade de fixação de preço pela utilização do estacionamento, constitui ofensa aos princípios constitucionais do direito à propriedade (CF, artigo 5º, XXII), da livre iniciativa e da livre concorrência (CF, artigos 1º, IV e 170). Alega, ainda, que, ao legislar sobre direito civil e comercial, teria havido invasão de competência privativa da União (CF, art. 22, I) por parte do Distrito Federal. Indica precedentes desta Corte que acataram o entendimento defendido.

3. Aplicou-se ao feito o procedimento previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/1999, que posteriormente foi distribuído ao Ministro Joaquim Barbosa, por sua vez, sucedido por mim na relatoria.

4. A Câmara Legislativa do Distrito Federal apontou, preliminarmente, que a Requerente não teria legitimidade ativa para propositura da ação, não tendo comprovado o âmbito nacional da entidade. No mérito, afastou a alegação sobre a invasão de competência privativa, porquanto a norma impugnada não versaria sobre direito civil, mas, sim, sobre assunto de interesse local – disciplina sobre a exploração de estacionamentos da região –, como permitido pelo artigo 30, I, do texto constitucional. A norma ora atacada, portanto, não estaria a proibir o uso oneroso do estacionamento, mas, tão somente, a disciplinar sua utilização e forma de cobrança, de modo que também não constituiria ofensa ao

**ADI 4008 / DF**

princípio da livre iniciativa. Argumentou pelo não conhecimento da ação e pelo seu não provimento.

5. A Advocacia-Geral da União argumentou pelo não conhecimento da ação, por verificar não haver procuração com poderes específicos e indicação dos dispositivos a serem impugnados, bem como por não ter restado comprovado o âmbito nacional da entidade requerente. Manifestou-se pela procedência do feito, reconhecendo ter havido vício de competência legislativa, uma vez que a norma impugnada incide sobre o regime de contratos estatuído pelo Código Civil pátrio, razão pela qual deveria ser declarada a inconstitucionalidade formal da lei.

6. A Procuradoria-Geral da República entendeu inexistir legitimidade ativa por parte da Requerente, porque faltaria à classe homogeneidade na composição de seus representados, bem como pela ausência de (i) procuração com poderes específicos e (ii) de comprovação do âmbito nacional de representação, negando conhecimento ao feito. No mérito, defendeu a procedência do pleito apenas no que se refere ao artigo 3º da norma atacada, pugnano pela a improcedência dos pleitos restantes, por entender que a Lei não trata de matéria civil ou contratual, apenas estabelecendo uma proteção ao consumidor, de modo a tolher a ação unilateral do fornecedor do serviço. Afastou, então, a alegação de que teria havido invasão de competência privativa, defendendo que a atuação da Câmara Legislativa do Distrito Federal foi legitimamente exercida, porque se valeu de sua competência complementar, como prevista no artigo 24, §2º, da Constituição Federal.

7. A Requerente juntou aos autos, então, procuração com poderes específicos e comprovação de sua abrangência nacional, com representadas em nove unidades da Federação, de modo a devidamente habilitar o feito para conhecimento.



ADI 4008 / DF

É o relatório.



08/11/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.008 DISTRITO FEDERAL

VOTO

Ementa: 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.

1. A Lei Distrital 4.067/2007 estabelece critério de precificação do serviço de estacionamento proporcionalmente ao tempo de serviço, prevê sanções para seu descumprimento e assegura gratuidade para pessoas idosas e portadoras de necessidades especiais, pelo período de duas horas. A requerente alega: (i) violação à competência privativa da União para legislar sobre de direito civil (art. 22, I, CF), bem como (ii)



ADI 4008 / DF

ofensa aos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência (arts. 1º, IV e 170, IV, CF) e ao direito de propriedade (art. 5º, XXII, CF).

2. Esta Corte já se pronunciou sobre tal controvérsia, tendo assentado que a regulação da cobrança pela utilização dos serviços de estacionamento privado constitui matéria de direito civil, de competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal. Com base nesse entendimento, o STF invalidou diversas normas locais que dispuseram sobre o tema. Confirmam-se trechos de alguns julgados:

“1. 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.

[...]

Nesses termos, verifica-se a usurpação da competência legislativa privativa da União, uma vez que a matéria regulada pela referida Lei (cobrança proporcional ao tempo efetivamente utilizado pelos serviços de estacionamentos privados) dispõe sobre Direito Civil.” (ADI 4.862, rel. Min. Gilmar Mendes, grifou-se).

“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



ADI 4008 / DF

Joaquim Barbosa).” (AgR-RE 730.856, rel. Min. Marco Aurélio, grifou-se).

“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 1.623, rel. Min. Joaquim Barbosa, grifou-se).

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. [...].

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



ADI 4008 / DF

Distrito Federal". (ADI 2.448, rel. Min. Sydney Sanches, grifou-se).

3. Portanto, na linha da jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal, é formalmente inconstitucional a lei impugnada. Permito-me, contudo, reiterar entendimento pessoal ressalvado quando do julgamento da ADI 4.862, rel. Min. Gilmar Mendes. Na ocasião, manifestei-me não pela inconstitucionalidade formal da norma, mas pela inconstitucionalidade material.

4. Observei, então, que o controle de preços pelo Estado não é matéria de direito civil, mas, sim, atinente ao direito econômico, com possíveis reflexos na proteção ao consumidor, razão pela qual defendi o fortalecimento das competências estaduais, não reconhecendo que tivesse havido invasão da competência privativa da União.

5. Defendi, ainda, que a interferência do Estado na fixação de um preço privado, salvo circunstâncias excepcionais, significa uma intromissão inadequada no princípio da livre iniciativa, o que ensejaria o reconhecimento da inconstitucionalidade material da norma.

6. Por tais razões, voto pela procedência da ação, quer para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei distrital nº 4.067/2007, em respeito à jurisprudência que parece ainda prevalecer nesta Corte, quer para reconhecer sua inconstitucionalidade material, por violação ao princípio da livre iniciativa.

É como voto.



08/11/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.008 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Acompanho o Relator, considerados os dois vícios da Lei municipal – formal e material.



08/11/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.008 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhora Presidente, só para registrar, no julgamento da ADI 4.862, eu também perfilhei o entendimento que restou vencido, mas não há dúvida que o que prevaleceu, o que está estampado na proposição do Ministro Luís Roberto Barroso, é o entendimento majoritário ao qual, por razão de colegialidade, evidentemente, eu vou acompanhar.



08/11/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.008 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, eu peço vênias, mas eu vou divergir porque entendo que não seja competência municipal essa fixação. Então, eu julgo improcedente a ação.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Não, não. Vossa Excelência esta... É porque há uma lei municipal interferindo com o valor de estacionamento. Eu digo: o Plenário já assentou que o município não tem competência.

De modo que eu estou me curvando à posição do Plenário, embora a minha pessoal seja a de que a hipótese é de inconstitucionalidade material. Mas a posição que Vossa Excelência acaba de externar é a que prevaleceu no Plenário. Portanto, o pedido é procedente. O Plenário entendeu que o município não pode disciplinar preço de estacionamento.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Sim, sim, mas eu entendo que pode e eu quero ressaltar.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Ah sim!

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Eu entendo que é competência municipal, que não entra aqui na questão de Direito Civil, dentro de outras manifestações que já fiz aqui. Se nós entendermos o Direito Civil como dez, vinte anos atrás, quando não havia subdivisões do Direito, entre elas a do Direito do Consumidor, tudo será competência da União. Então, eu ressalvo o meu posicionamento. Peço vênias. Julgo improcedente.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Esta também é a minha posição e do Ministro Edson Fachin, só que nós ficamos vencidos em Plenário. De modo que nós estamos, em nome da colegialidade, seguindo a posição do Plenário.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.008

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : ABRAPARK - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ESTACIONAMENTOS
URBANOS

ADV.(A/S) : MANOEL GUILHERME FERNANDES DONAS (9505/DF)

INTDO.(A/S) : CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS - ABRASCE

ADV.(A/S) : RENATO FERREIRA DOS SANTOS (0172483/RJ)

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da Lei distrital n. 4.067, de 31 de dezembro de 2007, vencido o Ministro Alexandre de Moraes. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 8.11.2017.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

p/ Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário