

Carlos Augusto da Silveira Lobo
José-Ricardo Pereira Lira
Sérgio Vieira Miranda da Silva
Frederico Kastrup de Faro
Joana Maciel Ribeiro
Paulo Ferreira Chor
Juliana Zielinsky Yonenaga

Alessandro Torresi
Daniela Cunha Atem
Tatiana Magalhães Florence
Marcos Rolim da Silva
Tassia Ruschel Ibrahim
Joana Ferreira
Rafael Barbosa da Silva

Gabriela Cristina Monteiro
Maria Eduarda Gamborgi
Carolina de Oliveira Brasil
Thais da Silva Maciel
Ludmila Palhares
Luiza Lopes Cintra
Beatriz Peralva Avella

Luiza Magalhães Zerbone
Carine Lines Braga
Karina Franco da Veiga Ribeiro

Flavio Ahmed
Maria Luiza Faveret

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS – ABRASCE, inscrita no CNPJ sob o nº 42.585.588/0001-32, com sede na Cidade de São Paulo, SP, na Rua Castilho, nº 392, 19º andar, Brooklin Paulista, vem, por seus advogados abaixo assinados (**Doc. nº 1 – Atos Societários; Doc. nº 2 – Procuração**), ajuizar a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** contra o art. 119, *caput*, e respectivos §§ 1º e 2º, da Lei Estadual do Paraná nº 18.419/2015, com fundamento no art. 102, I, “a” e art. 103, IX, da Constituição Federal e no art. 2º, IX e seguintes da Lei 9.868/1999, consoante os fundamentos a seguir aduzidos:

.I.

OBJETO DA PRESENTE ADI

A presente ADI tem por objeto o **art. 119, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei Estadual do Paraná nº 18.419, de 07 de janeiro de 2015**, publicada no Diário Oficial do Estado do Paraná em **08 de janeiro de 2015 (Doc. nº 3)**.

Referidos dispositivos, de forma manifestamente inconstitucional, criaram obrigação inconstitucional para os **operadores de estacionamento privados, consistente na concessão, aos veículos automotores utilizados por pessoas com deficiência, de período mínimo de gratuidade de 30 minutos, ou o dobro do período de gratuidade já concedido aos demais veículos (*caput*)**.

Segue a abaixo a transcrição dos referidos dispositivos:

“Art. 119. Os estacionamentos, públicos e privados, e os fornecedores de serviços de manobra e guarda de veículos em geral estão obrigados a conceder aos veículos automotores utilizados por pessoas com deficiência, período mínimo de gratuidade do pagamento de tarifa equivalente ao dobro daquele concedido aos demais veículos.

§ 1º Os estabelecimentos que não dispuserem de período mínimo de gratuidade do pagamento de tarifa deverão conceder o período de trinta minutos para a pessoa com deficiência que usufruiu do serviço de estacionamento, assegurando seu deslocamento.

§ 2º O detalhamento técnico do disposto no caput deste artigo é definido em regulamento, nos termos da Lei Federal nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000.”

Ocorre que referidos dispositivos legais mostram-se flagrantemente inconstitucionais, uma vez que representam intervenção sobre o *modus operandi* da atividade de estacionamento de veículos automotores em estabelecimentos privados, matéria já amplamente apreciada pelo Poder Judiciário, inclusive por esse E. Supremo Tribunal Federal.

De fato, como será examinado em detalhe no curso da presente ADIN, os dispositivos ora impugnados padecem dos vícios insanáveis de:

- (i) **Inconstitucionalidade formal**, eis que, ao pretender regular a forma de exploração econômica de propriedade privada (matéria que se enquadra no ramo do Direito Civil), representa uma usurpação do legislador estadual sobre esfera de competência legislativa privativa da União Federal; e
- (ii) **Inconstitucionalidade material**, por transgressão ao direito de propriedade e aos princípios da livre iniciativa e livre concorrência.

A presente representação constitui, portanto, medida inadiável da Requerente com vistas a banir do ordenamento jurídico iniciativa manifestamente inconstitucional. É o que se passa a demonstrar:

.II.

CABIMENTO E LEGITIMIDADE DA ABRASCE PARA AJUIZAMENTO DESTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

A ABRASCE é entidade de classe de âmbito nacional legalmente constituída e em funcionamento desde 1976 (cf. art. 1º de seu anexo estatuto social – integrante do Doc. nº 01), com intensa e relevante atuação na defesa dos interesses dos seus associados, congregando mais de 460 empreendimentos desse tipo em todo o Brasil (**Doc. nº 4** – Lista de Shoppings de associados da ABRASCE).

Como se pode verificar a listagem anexada, **a ABRASCE tem associados em TODOS os Estados da Federação e no Distrito Federal.**

Com sede na Cidade de São Paulo, a ABRASCE possui Coordenadores Estaduais, conforme previsão estatutária expressa, nos Estados de Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, assim como em Brasília (Doc. nº 5).

Inegavelmente, a Abrasce preenche o requisito da **abrangência nacional** de que trata o art. 103, IX, da Constituição Federal.

Saiba-se, outrossim, que a ABRASCE foi criada, conforme art. 1º de seu Estatuto, com o objetivo específico de defender os interesses da categoria de empresários de Shopping Centers (*“empreendedores, investidores e gestores de shopping centers”*) e até hoje se destaca como entidade de classe vinculada a esse segmento. Todos os associados exploram empreendimento do tipo Shopping Center, os quais operam, em regime privado, estacionamentos para seus clientes, e contam com a ABRASCE para a defesa de seus interesses perante diversos órgãos e autoridades, restando evidenciada a vinculação por um interesse convergente, demonstrando a **homogeneidade de sua representatividade**.

Destaque-se, de outro lado, a existência de previsão estatutária conferindo à ABRASCE amplos poderes para representar os interesses de seus associados, conforme dispõe o art. 2º de seu Estatuto, assim redigido:

“ARTIGO 2º – A Associação tem por finalidade:

a) representar os associados perante quaisquer órgãos, autoridades ou entidades, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, para fins de promoção e defesa dos interesses do setor de shopping centers e encaminhamento de questões relacionadas com os objetivos sociais da ABRASCE;

b) promover quaisquer medidas judiciais ou extrajudiciais, individuais ou coletivas, no interesse dos associados, tais como, exemplificativamente: mandado de segurança coletivo; ação direta de inconstitucionalidade em face de leis ou atos normativos federais, estaduais e distritais contrários à Constituição Federal; representação de inconstitucionalidade em face de normas estaduais, municipais ou distritais contrárias, respectivamente, às Constituições Estaduais ou à Lei Orgânica do Distrito Federal; ação declaratória de constitucionalidade; arguição de descumprimento de preceito fundamental; requerimento de edição, revisão ou cancelamento de enunciado de súmula vinculante; (...).”

Importante salientar que a ABRASCE já teve reconhecida a sua legitimidade para atuar perante esse C. STF, na qualidade de *amicus curiae* em inúmeras outras oportunidades, como nos casos abaixo relacionados:

- a. nos autos da Proposta de Súmula Vinculante nº 22, que discute a inconstitucionalidade do § 1º do art. 3º da Lei nº 9.718, de 1998 (base de cálculo do PIS/PASEP e COFINS);
- b. nos autos do RE 599.658/SP, que discutiu a constitucionalidade da incidência do PIS sobre receitas decorrentes de locação de imóveis;
- c. na ADI nº 4.862/PR, na qual o e. STF declarou inconstitucional de lei de fracionamento da cobrança de estacionamento do Estado do Paraná;
- d. na ADI nº 4.008/DF, que discutiu a inconstitucionalidade da Lei distrital nº 4.067/2007, que regulava formas de cobrança dos estacionamentos privados do Distrito Federal.

Finalmente, a ABRASCE já teve reconhecida sua legitimidade para o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade perante esse e. STF, nos autos da ADI nº 6133, que resultou na declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 8.174/2018, a qual instituíra feriado no Dia das Mães.

Também é indubitosa a relação de pertinência direta da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade com os objetivos institucionais da ABRASCE, eis que os inconstitucionais dispositivos legais em tela estabelecem severa restrição na cobrança dos estacionamentos privados localizados no Estado do Paraná, afetando diretamente aqueles que são operados pelos shoppings associados da ABRASCE, demandando a atuação da associação em cumprimento ao seu objetivo institucional. De fato, nos termos do art. 1º de seu estatuto, a ABRASCE tem a “*finalidade de representar e defender os interesses dos empreendedores, investidores e gestores de shopping centers*”, e seu art. 2º assim dispõe:

Não resta dúvida, pois, quanto ao cabimento da presente ação direta de Inconstitucionalidade e à legitimidade da Requerente para seu ajuizamento.

.III.

OS PRECEDENTES SOBRE REGULAÇÃO DE PREÇOS EM ESTACIONAMENTOS PRIVADOS

A tentativa do legislador de impor gratuidade (integral, condicionada a consumo, mediante concessão de períodos de “carência”, etc.) pelo uso de estacionamentos situados

em shopping centers e outros estabelecimentos públicos e privados não é nova. Tal iniciativa legislativa, entretanto, tem sido veementemente repelida por esse e. STF.

Em todas as dezenas de casos já julgados (de fracionamento conforme minutos utilizados; de gratuidade condicionada a consumo; de vinculação da cobrança a período de permanência; de gratuidade para idosos e deficientes etc.), sempre se entendeu que a intervenção no desenvolvimento da atividade de estacionamento, por dizer respeito à **exploração econômica de propriedade privada, enquadra-se no ramo do direito civil, sendo, portanto, de competência privativa da união, além de importar em transgressão ao direito de propriedade e aos princípios da livre iniciativa e livre concorrência.**

Na realidade, a questão é pacífica no âmbito desse e. STF. Os precedentes abaixo colacionados a título ilustrativo demonstram o entendimento sedimentado sobre o tema, já que, através deles, a Corte Suprema declarou a inconstitucionalidade das seguintes normas que estabeleciam variadas formas de intervenção estatal na atividade de exploração de estacionamento em espaços particulares:

- (a) Lei nº 2.050/1992, do Estado do Rio de Janeiro, que foi declarada inconstitucional por decisão unânime do Plenário do e. STF na ADIn nº 1.623-7, relatada pelo Ministro JOAQUIM BARBOSA:

*“... não há dúvida de que é relevante a fundamentação jurídica do pedido, quer sob o aspecto da **inconstitucionalidade material** (ofensa ao artigo 5º, XXII, da Constituição Federal, por ocorrência de grave afronta ao exercício normal do direito de propriedade), quer sob o ângulo da **inconstitucionalidade formal** (ofensa ao artigo 22, I, da Carta Magna, por **invasão de competência privativa da União para legislar sobre direito civil**)”.*

“Esta Corte, em três ocasiões, firmou o entendimento de que normas dessa natureza invadem a competência da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I da Constituição Federal de 1998)

(...)

Nessa última ação direta, a Corte assentou que normas como a ora atacada ofendem também o direito de propriedade (art. 5º, XXII da CF/88), pois impedem que o particular seja remunerado pela utilização de estacionamento em seu próprio terreno ou área privada.

Na linha dos precedentes citados, confirmo a cautelar e julgo procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da lei 2.050/1992, do Estado do Rio de Janeiro.” (grifamos)

- (b) Lei nº 4.711/1992, do Estado do Espírito Santo, fulminada por ser inconstitucional, mediante decisão definitiva unânime do Plenário do e. STF na ADIn nº 1.918-1, sendo relator o Ministro MAURÍCIO CORREIA:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º, CAPUT E §§ 1º E 2º, DA LEI Nº 4.711/92 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS EM ÁREAS PARTICULARES. LEI ESTADUAL QUE LIMITA O VALOR DAS QUANTIAS COBRADAS PELO SEU USO. DIREITO CIVIL. INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO.** 1. Hipótese de inconstitucionalidade formal por invasão de competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF, artigo 22, I). 2. Enquanto a União regula o direito de propriedade e estabelece as regras substantivas de intervenção no domínio econômico, os outros níveis de governo apenas exercem o policiamento administrativo do uso da propriedade e da atividade econômica dos particulares, tendo em vista, sempre, as normas substantivas editadas pela União. Ação julgada procedente.”*

- (c) Lei nº 1.094/1996, do Distrito Federal, cuja inconstitucionalidade foi decretada por decisão definitiva do Plenário do e. STF na ADIn nº 1.472-2, relatado pelo Ministro ILMAR GALVÃO:

*“Ao apreciar a medida cautelar, decidiu este Plenário que a **norma distrital sob enfoque se imiscuía no campo da disciplina do direito de propriedade, próprio do Direito Civil, que lhe era absolutamente vedado, porque reservado pela Constituição à competência privativa da União**, conforme previsto no art. 22, I, da Carta de 1988 (fls. 106). Esse entendimento foi reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal em outros julgamentos liminares, como no da ADI 1.623, Rel. Min. Moreira Alves; e no da ADI 2.448, Rel. Min. Sidney Sanches. Em 23.08.2001, no julgamento de mérito da ADI 1.918, Rel. Min. Maurício Corrêa, esta Corte declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 4.711/92, do Estado do Espírito Santo, que limitava a cobrança por estacionamento em áreas particulares, uma vez que caracterizava evidente invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito civil, na forma do art. 22, I, da Carta da República. Do mesmo modo, como afirmado, a lei distrital ora impugnada padece de tal vício de inconstitucionalidade formal, já que igualmente dispõe sobre matéria de direito civil.”*

- (d) Lei nº 2.702/2001, do Distrito Federal, declarada inconstitucional por decisão definitiva do Plenário do e. STF na ADIn nº 2.448-5, sendo relator o Ministro SYDNEY SANCHES:

*“Não **competete** 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**.”*

- (e) Lei nº 15.233/2005, do Estado de Goiás, que teve a sua inconstitucionalidade reconhecida por acórdão proferido pelo Plenário do e. STF na ADIn nº 3.710-2, relatado pelo Ministro JOAQUIM BARBOSA:

*“Desses precedentes do STF extrai-se que há a inconstitucionalidade formal, tendo em vista que (i) **faz-se pela norma atacada uma limitação genérica ao exercício do direito de propriedade, limitação essa para a qual seria competente a União** (art. 22, I, CF) e, (ii) não se trata de norma de regulação do espaço urbano, para a qual seria competente o município, pois a norma atacada é lei estadual.”*

- (f) Lei nº 4.049/2002, do Estado do Rio de Janeiro, definitivamente extirpada do ordenamento jurídico por acórdão proferido pelo Plenário do e. STF no AgRg no Ag nº 742.679, sendo relator o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI:

“A Lei Estadual 4.049/2002, ao prever a gratuidade de todos os estacionamentos situados no Rio de Janeiro aos portadores de deficiência e aos maiores de sessenta e cinco anos, proprietários de automóveis, violou o art. 22, I, da Constituição Federal. No caso, houve a inconstitucionalidade formal da mencionada lei, pois a competência para legislar sobre direito civil é privativa da União.”

- (g) Lei nº 5.522/2009, do Estado do Rio de Janeiro, que teve a sua inconstitucionalidade reconhecida por acórdão proferido pela Segunda Turma do e. STJ, relatado pelo Ministro LUIZ FUX no ARE nº 734.996:

*“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. **LEI ESTADUAL. ESTACIONAMENTO EM LOCAIS PRIVADOS. COBRANÇA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. ARTIGO 22, I, DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES.** AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO”.*

- (h) Lei nº 16.785/2011, do Estado do Paraná, que teve a sua inconstitucionalidade reconhecida por acórdão proferido pelo Plenário do e. STF na ADI nº 4.862, sendo relator o Ministro GILMAR MENDES:

*“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.**”*

- (i) Lei nº 13.819/2009, do Estado de São Paulo, que teve a sua inconstitucionalidade reconhecida por acórdão proferido pela Primeira Turma do e. STF, relatado pelo Ministro LUIZ FUX no ED AgR no ARE nº 823.675:

*“Ementa: AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. **COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. GRATUIDADE DE ESTACIONAMENTO. SHOPPING CENTERS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. PRECEDENTES.** AGRAVO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 85, § 11, DO CPC/2015. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO”.*

- (j) Lei nº 4.067/2007, do Distrito Federal, que teve a sua inconstitucionalidade reconhecida por acórdão proferido pelo Plenário do e. STF na ADI nº 4.008, sendo relator o Ministro ROBERTO BARROSO:

*“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.”*

- (k) Lei nº 335/2011, do Município de Natal, que teve a sua inconstitucionalidade reconhecida por acórdão proferido pela Segunda Turma do e. STF, relatado pelo Ministro DIAS TOFFOLI no ARE nº 1.003.137:

“EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Interposição do apelo extremo por entidade que não figura no rol dos legitimados pela Constituição do Rio Grande do Norte a atuar em sede de controle concentrado. Ilegitimidade para recorrer superada. Existência de assinatura do legitimado ratificando a atuação do procurador judicial. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 335/11 do Município de Natal em face da Constituição Potiguar. Norma de reprodução obrigatória. Direito civil. Competência da União. Orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 4.862/PR. Precedentes.

(...)

3. O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte concluiu pela inconstitucionalidade da lei, tendo em vista que ela, ao tratar da concessão de gratuidade em estacionamentos de estabelecimentos privados, estaria legislando sobre Direito Civil, matéria reservada à competência legislativa da União, cuja norma prevista na Constituição Federal é de repetição obrigatória.

4. No julgamento da ADI nº 4.862/PR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, o Plenário da Suprema Corte afirmou que a disciplina relativa à exploração econômica de estacionamentos privados se refere a Direito Civil, tratando-se, portanto, de competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal.

5. *Agravo regimental não provido.*”

- (l) Lei nº 4.541/2005, do Estado do Rio de Janeiro, que teve sua inconstitucionalidade decretada pela 1ª Turma do e. STF, mediante acórdão sob a relatoria do Ministro MARCO AURÉLIO MELLO, no AI 730.856 AgR:

“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.”

- (m) Lei nº 13.348/2005, do Estado de Santa Catarina, a qual foi declarada inconstitucional pelo Tribunal Pleno do e. STF, sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio Mello na ADI nº 3500:

*“COMPETÊNCIA NORMATIVA – SHOPPING CENTER – ESTACIONAMENTO – COBRANÇA – DISCIPLINA LOCAL. **Surge conflitante com a Constituição da República lei de unidade da Federação dispondo sobre isenção do pagamento de estacionamento em shopping center.** Precedentes: medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 1.623/RJ, relator ministro Moreira Alves, e ações diretas de inconstitucionalidade nº 2.448/DF, relator ministro Sydney Sanches, nº 1.918/ES, relator ministro Maurício Corrêa, e nº 1.623/RJ, relator ministro Joaquim Barbosa, com acórdãos publicados no Diário da Justiça de 5 de dezembro de 1997, 13 de junho de 2003, 1º de agosto de 2003 e 15 de abril de 2011, respectivamente.”*

Feita essa necessária introdução, passa-se ao mérito da causa, com a exposição dos argumentos que conduzem, inexoravelmente, à procedência da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

.IV.

RAZÕES DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 119, CAPUTE §§ 1º E 2º, DA LEI Nº 18.419/2015, DO ESTADO DO PARANÁ

.IV.1.

INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Conforme acima se observou, é pacífica a jurisprudência desse e. STF no sentido de que a disciplina atinente à exploração da atividade de estacionamento em imóvel privado constitui matéria afeta ao direito de propriedade, estando, por isso, inserida no campo do **Direito Civil**, como se pode verificar de todos os precedentes acima citados.

Vale dizer que, para o e. STF, disciplinar o *modus operandi* da atividade de estacionamento em estabelecimentos comerciais significa legislar sobre direito civil, o que é vedado aos Estados pelo artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, sendo, portanto, flagrante a inconstitucionalidade formal dos dispositivos legais ora impugnados.

Não há de se falar em matéria de direito consumerista

Na tentativa de justificar a inaceitável ingerência legislativa na propriedade privada, os Estados por vezes sustentam, ainda, que a matéria versada estaria relacionada a direito do consumidor, tese que tampouco pode prosperar.

De fato, ao julgar a ADIn nº 1.1918-1/ES, a qual igualmente interferia na forma de exploração de estacionamentos privados, o Plenário do E. STF já decidiu que a questão não envolve direito do consumidor:

“Não há dúvida e que a lei estadual invadiu a competência exclusiva da União para legislar sobre direito civil (CF, art. 22, I). Com efeito, não assiste razão ao Estado do Espírito Santo ao sustentar que se trata de matéria de sua competência, relacionada com a defesa do consumidor (fls. 133), tendo em vista que a hipótese se enquadra claramente no rol daquelas em que se dá a intervenção do Poder Público na propriedade privada e na ordem econômica, questões a serem disciplinadas exclusivamente pela União (CF, artigos 22, II e III, e 173).

(...)

Não se pode confundir questão de direito civil com matéria concernente ao consumo. O dispositivo da lei estadual em causa invade, sem dúvida, esfera do direito civil, porquanto estabelece regras sobre elementos essenciais da propriedade.” (Grifos desta transcrição)

Observe-se, aqui, que não se está a discutir se há, ou não relação de consumo entre os usuários e os estacionamentos privados (questão essa irrelevante para a análise da constitucionalidade da lei), mas sim a NATUREZA DA NORMA IMPUGNADA, a qual, conforme demonstrado acima, rege matéria atinente a Direito Civil.

Assim, à luz da doutrina e do posicionamento adotado pelo e. STF, os dispositivos impugnados não escapam, por qualquer via, da mácula de inconstitucionalidade formal.

Não há de se falar em prevalência da proteção à pessoa com deficiência

Tampouco prosperaria o argumento de que, ao oferecer carência de estacionamento a deficientes físicos, a Lei em foco estaria dispondo sobre “*previdência social, proteção e defesa da saúde*” ou “*proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência*”, na forma autorizada pelo art. 24, XII e XIV, da Constituição Federal (que se insere na competência

concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal).

A bem da verdade, os dispositivos legais aqui tratados não possuem o condão de proteger e integrar as pessoas portadoras de deficiência ou garantir-lhes saúde, mas tão somente de impor aos seus destinatários o oferecimento de uma comodidade adicional (período de gratuidade superior aos demais usuários do estacionamento), ou **benefício não concedido a nenhum outro usuário** (no caso da gratuidade de 30 minutos para os estacionamentos que não concedem carência).

Além disso, ainda que se pudesse atribuir caráter protetivo à referida norma, não se perca de perspectiva a necessária “abordagem gradualista”, reconhecendo-se que os dispositivos em questão configuram forte restrição ao direito de propriedade que atinge dimensão essencial de seu núcleo econômico, atraindo sua natureza para o campo do direito civil.

Veja-se: o e. STF, pelo menos em 2 oportunidades, já lidou com a declaração de inconstitucionalidade de leis que impunham gratuidade na cobrança de estacionamento para grupos especiais, como no caso dos idosos e pessoas com deficiência, os quais são beneficiados com as chamadas “vagas reservadas” nos estacionamentos. Nas duas oportunidades, o entendimento do e. STF foi o de que **prevalência do assunto tratado nas Leis era de Direito Civil**, por afetar núcleo essencial dos atributos da propriedade:

(i) **ADI nº 4.008, ajuizada contra Lei do Distrito Federal nº 4.067/2007**, que estabelecia, entre outros, a isenção pelo uso de estacionamentos privados a pessoas idosas e portadoras de necessidades especiais, tendo sido julgada procedente pelo e. STF com a seguinte ementa:

*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*

(ii) **Recurso Extraordinário nº 1.003.137**, cujo julgamento ratificou a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal de Natal/RN nº 335/11, que estabelecia a isenção pelo uso de estacionamentos privados a pessoas idosas, com a seguinte ementa:

¹ 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, grifos apostos.

*“EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Interposição do apelo extremo por entidade que não figura no rol dos legitimados pela Constituição do Rio Grande do Norte a atuar em sede de controle concentrado. Ilegitimidade para recorrer superada. Existência de assinatura do legitimado ratificando a atuação do procurador judicial. **Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 335/11 do Município de Natal em face da Constituição Potiguar. Norma de reprodução obrigatória. Direito civil. Competência da União. Orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 4.862/PR. Precedentes.***

(...)

3. O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte concluiu pela inconstitucionalidade da lei, tendo em vista que ela, ao tratar da concessão de gratuidade em estacionamentos de estabelecimentos privados, estaria legislando sobre Direito Civil, matéria reservada à competência legislativa da União, cuja norma prevista na Constituição Federal é de repetição obrigatória.

4. No julgamento da ADI nº 4.862/PR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, o Plenário da Suprema Corte afirmou que a disciplina relativa à exploração econômica de estacionamentos privados se refere a Direito Civil, tratando-se, portanto, de competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal. 5. Agravo regimental não provido.”²

Em suma, é patente a inconstitucionalidade formal dos dispositivos legais aqui impugnados, na medida em que, tendo sido a Lei editada pelo Estado do Paraná, invade a competência privativa da União Federal para legislar sobre direito civil, conforme expressa previsão constante do art. 22, inciso I, da CF.

.IV.2.

INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Transgressão ao direito de propriedade e princípios da livre iniciativa e livre concorrência

Como se viu acima, o art. 119, *caput*, e respectivos §§’s, da Lei Estadual do Paraná nº 18.419/2015, determina que “**os estacionamentos, públicos e privados, e os fornecedores de serviços de manobra e guarda de veículos em geral estão obrigados a conceder aos veículos automotores utilizados por pessoas com deficiência, período mínimo de gratuidade do pagamento de tarifa equivalente ao dobro daquele concedido aos demais veículos**”, sendo que “**os estabelecimentos que não dispuserem de período mínimo de gratuidade do pagamento de tarifa deverão conceder o período de trinta minutos para a pessoa com deficiência que usufruiu do serviço de estacionamento, assegurando seu deslocamento.**”

² RE 1003137 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 20/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-093 DIVULG 14-05-2018 PUBLIC 15-05-2018, grifos apostos.

Trata-se de indevida intervenção do Poder Público na forma de exploração da atividade de estacionamentos públicos e privados, administrados por empreendedores que deveriam desenvolver livremente sua atividade econômica, por meio da imposição de período de carência superior ao oferecido aos demais frequentadores (ou em período mínimo de 30 minutos).

Com a devida vênia, os dispositivos legais impugnados, além de configurarem grave (e indevida) restrição ao pleno exercício da propriedade, representam flagrante ingerência do Estado na iniciativa privada. Isso porque, ao determinar a concessão de período de carência (ou o dobro daquele concedido à generalidade dos clientes), o art. 119, *caput*, e §§'s da Lei Estadual do Paraná nº 18.419/20150 interferem, por via de consequência:

- (i) na forma de utilização e fruição do espaço em que se localizam os estacionamentos atingidos (ou seja, na propriedade privada); e
- (ii) na forma de exploração da atividade comercial praticada pelos proprietários de tais estabelecimentos, tornando obrigatória providência que deve decorrer de decisão empresarial.

Vejamos.

A ofensa ao direito de propriedade

Como se sabe, a propriedade privada foi erigida pelo Constituinte de 1988 ao duplo *status* de garantia individual, nos termos do art. 5º, *caput*, e de princípio constitucional, insculpido no art. 170, II, da Carta Magna:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)”

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

II - propriedade privada;”

Ao pretender impor ao particular, proprietário do espaço destinado aos estacionamentos, a obrigação de “conceder aos veículos automotores utilizados por pessoas com deficiência, período (...) de gratuidade do pagamento de tarifa”, – determinando, ademais, o cálculo do respectivo prazo de carência (“dobro daquele concedido aos demais veículos” ou,

para os que não concedem gratuidade alguma, “*trinta minutos*”), o art. 119, *caput* e §§’s, da Lei Estadual nº 18.419/2015, interferem indevidamente no livre exercício de prerrogativas inerentes à propriedade privada, consubstanciadas no direito de usar, gozar e fruir livremente do bem.

Nesse particular, convém abrir aqui um parêntese para esclarecer que não há Lei Federal em vigor que estabeleça a obrigatoriedade de concessão de período de carência em estacionamentos públicos ou privados a deficientes físicos. Há, quando muito, Leis Federais que elencam as normas gerais para acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida a edificações de uso público ou coletivo (a saber: as Leis nº 10.048/2000 e 10.098/2000), mas que em momento algum impõem a isenção de cobrança nas respectivas tarifas.

A título de exemplo, cite-se a Lei Federal nº 4.322/2001, que instituiu o Estatuto do Portador de Deficiência. Tal diploma, com efeito, previu isenção de pagamento com relação à contraprestação de serviços de natureza estritamente públicas, como se pode observar dos arts. 68, § 1º; 95; e 277, da Lei 4.322/01, os quais dizem respeito a, respectivamente, (i) inscrição em concursos públicos (desde que demonstrem a sua hipossuficiência), (ii) “*sistema de transporte público coletivo interestadual*” e (iii) “*emissão de Carteira de Identidade, Cadastro de Pessoa Física – CPF e demais documentos básicos de cidadania*” (desde que também comprovem a condição de “pessoa carente”).

Especificamente com relação a estacionamentos, a propósito, a referida norma se limitou a assegurar, simplesmente, a reserva de (i) “*pelo menos 2% (dois por cento) do total de vagas para veículos que transportem pessoa com deficiência que tenham dificuldade de locomoção*”, e (ii) “*no mínimo, uma vaga, em locais próximos à entrada principal ou ao elevador, de fácil acesso à circulação de pedestres*”, garantindo assim a acessibilidade dos portadores de deficiência na forma do art. 227, II, da Carta Magna.

Ora, se o legislador federal cuidou de observar os limites do direito fundamental à propriedade privada, mostra-se inadmissível a transgressão da respectiva garantia constitucional por parte da Lei 18.419/2015 do Estado do Paraná.

Ademais, vale mencionar, ainda no que diz respeito à indevida interferência estatal na forma de exploração de estacionamentos privados, a ADIn nº 1.623, ajuizada perante E. STF, com vistas a impugnar a Lei nº 2.050/92, do Estado do Rio de Janeiro, movida pelo PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA, em petição de cujo teor se pode extrair a seguinte passagem:

“A Lei Estadual nº 2.050/92, realmente, está eivada do vício material de inconstitucionalidade. Com efeito, ficou afrontado o art. 5º, inciso XXII, da Constituição Federal, pois o parágrafo único

acrescido ao artigo 1º da Lei nº 1.749/90 impôs séria e injustificada restrição ao exercício do direito de propriedade sobre bens imóveis urbanos particulares, qual seja a de impedir a pessoa, física ou jurídica, de exigir remuneração de terceiros pelo uso de áreas de sua propriedade destinada ao estacionamento de veículos.”

Acolhendo o pleito de liminar do Procurador-Geral da República, o Plenário do E. STF proferiu a seguinte decisão, em v. aresto unânime relatado pelo Ministro MOREIRA ALVES:

“Ementa – Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 2.050, de 30 de dezembro de 1992, do Estado do Rio de Janeiro. Vedação de cobrança ao usuário de estacionamento em área privada. Pedido de liminar.

- Tendo em vista o precedente invocado na inicial – o da concessão de liminar na ADIN 1.472, que versa sobre hipótese análoga à presente – não há dúvida de que é relevante a fundamentação jurídica do pedido, quer sob o aspecto da inconstitucionalidade material (ofensa ao artigo 5º, XXII, da Constituição Federal, por ocorrência de grave afronta ao exercício normal do direito de propriedade), quer sob o ângulo da inconstitucionalidade formal (...)” (precedente já citado no capítulo V acima – item “(a)”)

No mérito, o E. STF, também em sua composição plenária e por unanimidade de votos, confirmou a liminar e julgou procedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade, por acórdão da lavra do Ministro JOAQUIM BARBOSA, que fez constar o seguinte entendimento:

“a Corte assentou que normas como a ora atacada ofendem também [i.e., além da inconstitucionalidade formal] o direito de propriedade (art. 5º, XXII da CF/88), pois impedem que o particular seja remunerado pela utilização de estacionamento em seu próprio terreno ou área privada.” (precedente já citado no capítulo V acima – item “(a)”)

Em resumo, na medida em que a Constituição Federal tem por princípio a proteção do direito de propriedade e o seu reconhecimento como garantia individual, o art. 119 e respectivos §§’s, da Lei Estadual do Paraná nº 18.419/2015, ao determinar a gratuidade parcial pelo uso de estacionamentos privados, viola a Carta Magna, pois interfere indevidamente – e fora das hipóteses constitucionalmente admissíveis – no direito de propriedade.

Está clara, assim, a inconstitucionalidade material do art. 119, *caput* e §§’s, da Lei 18.419/2015, por transgressão do direito de propriedade, conforme acima demonstrado.

A ofensa à livre iniciativa e à livre concorrência

A forma de administração, exploração e organização dos estacionamentos privados, aí incluída a decisão empresarial sobre a concessão de gratuidade parcial ou integral na utilização do respectivo serviço, tendo em conta uma série de fatores variáveis de acordo com cada empreendimento, constitui, por essência, um instrumento de exercício da livre iniciativa e da livre concorrência, ambas objeto de princípios constitucionais estatuídos no art. 1º, inciso IV, e no art. 170, *caput* e inciso IV, da Carta da República.

Nesse passo, a restrição imposta pelo art. 119 e §§'s da Lei Estadual do Paraná nº 18.419/2015 interfere, de modo completamente inconstitucional, na competição saudável entre os shoppings.

Veja-se, nesse sentido, o prestígio que se confere à livre iniciativa e à livre concorrência como elementos estruturais da ordem econômica brasileira, conforme a lição da mais abalizada doutrina:

CELSO RIBEIRO BASTOS:

“A liberdade de iniciativa e de empresa pressupõe o direito de propriedade da mesma sorte que é de certa forma uma decorrência deste. O seu exercício envolve uma liberdade de mercado, o que significa dizer que são proibidos os processos tendentes a tabelar os preços ou mesmo a forçar a sua venda em condições que não sejam as resultantes do mercado. A liberdade de iniciativa exclui a possibilidade de um planejamento vinculante. O empresário deve ser o senhor absoluto da determinação de o que produzir, como produzir, quanto produzir e porque preço vender”³ (Comentários à Constituição do Brasil, 7º Vol., 1990, p. 16).

MIGUEL REALE:

*“Ora, livre iniciativa e livre concorrência são conceitos complementares, mas essencialmente distintos. A primeira não é senão a projeção da liberdade individual no plano da produção, circulação e distribuição das riquezas, assegurando não apenas a livre escolha das profissões e das atividades econômicas, mas também **a autônoma eleição dos processos ou meios julgados mais adequados à consecução dos fins visados**. Liberdade de fins e de meios informa o princípio de livre iniciativa, conferindo-lhe um valor primordial, como resulta da interpretação conjugada dos citados arts. 1º e 170.”⁴*

MIGUEL REALE JÚNIOR E DAVID TEIXEIRA DE AZEVEDO:

*“A liberdade de iniciativa significa que, sensível às alternativas oferecidas, **pode-se decidir o que fazer e como fazer enquanto agente da economia, independentemente de***

³ Comentários à Constituição do Brasil, 7º Vol., 1990, p. 16, grifamos.

⁴ O Plano Collor II e a intervenção do Estado na ordem econômica. In Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais. Vol. 54 – out./dez. 2011, p. 312-313, grifamos.

determinação, respeitados os limites decorrentes do objetivo de promover a existência digna para todos e a justiça social.

(...)

Ao Estado cabe, então, com definitiva clareza (na Constituição de 1988, mais do que se depreendia da Constituição de 1967 e da EC 1/69), não reprimir ou tolher a liberdade de iniciativa, não inibir a ação dos particulares como agentes econômicos por meio de intervenções desestimulantes.⁵

Outro não é o entendimento da jurisprudência:

“Como cediço, a intervenção do Estado na propriedade privada deve ocorrer em hipóteses excepcionais, devidamente previstas no ordenamento jurídico vigente.

(...)

Assim, sem o postulado fundamental da supremacia do interesse público sobre o privado não pode o Poder Público se imiscuir na administração da propriedade privada, violando os preceitos da livre iniciativa, expressamente garantida pela Constituição do Estado do Rio de Janeiro (artigo 5º, caput) e pela Carta Magna (art. 170).” (TJRJ, RI nº 0033025-53.2010.8.19.0000, grifamos)

“A questão, nesse ponto, reside na regra de que a atividade econômica, no Brasil, é, por via de regra, recomendavelmente privada, isto é, cabe aos particulares explorarem qualquer atividade mercantil, sendo relegado ao Estado apenas excepcionalmente o direito de intervir nesse domínio, desde que para preservar algum interesse social de especial relevância.” (TJAM, ADIn nº 2010.000041-0, grifamos)

A estipulação e cobrança de um preço por um serviço particular não regulamentado, é matéria talhada para trafegar no largo espectro da criatividade empresarial, sendo a forma de utilização do estacionamento – no que se inclui a concessão de período de carência – um dos muitos fatores decisivos para que se defina o grau de sucesso de um shopping center ou qualquer outro estabelecimento comercial.

Nesse contexto, a partir de projetos e estudos mercadológicos, cada empreendimento formula uma política própria, de modo a atender e adequar-se às demandas e características específicas da localidade, do seu negócio e do público que frequenta as suas instalações.

Com efeito, ao impor a concessão de período de gratuidade para pessoas de determinado grupo social, o art. 119 e §§’s da Lei Estadual do Paraná nº 18.149/2015 estão interferindo no modo como o empresário organiza a sua empresa, como e a quem ofertará

⁵ A Ordem Econômica na Constituição. In Revista Trimestral de Direito Público. Vol. 12, 1995, p. 137, grifamos.

seus produtos ou serviços, o que, como se observa das lições doutrinárias acima transcritas, não é compatível com nosso regime constitucional.

Também não seria lícito ao Estado, com a pretensão de planejar a atividade econômica de sorte a melhor atender a um setor da população, obrigar os particulares a adotarem determinada política pública. Nos termos do art. 174 da Constituição Federal, acima referido, o planejamento da atividade econômica exercido pelo Estado é meramente “indicativo” para a iniciativa privada. A esse propósito, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que:

“a dicção do artigo deixa explícito que, a título de planejar, o Estado não pode impor aos particulares nem mesmo o atendimento às diretrizes ou intenções pretendidas, mas apenas incentivar, atrair os particulares mediante planejamento indicativo que se apresente como sedutor para condicionar a atuação da iniciativa privada” (citado por Luiz Roberto Barroso, Temas de Direito Constitucional, Tomo II, 2003, p. 64).

Em vista desses conceitos, não há dúvidas de que a concessão de período de carência no uso de estacionamentos a público determinado (no caso, “*pessoas com deficiência*”) pode ser considerada como violação ao princípio da livre iniciativa, constituindo ingerência indevida do Estado na forma de organização das atividades da empresa.

Em resumo, sob todas as luzes, a intervenção estatal, na forma prescrita pelo art. 119, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei Estadual nº 18.419/2015, obviamente embaraçam a livre iniciativa e a livre concorrência, contrariando também esses princípios básicos da Constituição Federal, insertos nos seus artigos 1º, inciso IV, e artigo 170, *caput* e inciso IV.

.V.

PEDIDOS

Ante todo o exposto, a ABRASCE requer a V.Exa.:

- (i) a notificação da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná e do Governador do Paraná para prestarem informações no prazo legal (art. 6º da Lei 9.868/99);
- (ii) a intimação do Advogado Geral da União, bem como do Procurador Geral da República para apresentação de manifestação no prazo legal (art. 8º da Lei 9.868/99);
- (iii) ao final, **seja a presente ação julgada procedente, com a declaração da inconstitucionalidade do art. 119, caput e §§ 1º e 2º, da Lei Estadual do Paraná nº 18.419/2015**, efetuando-se as comunicações de praxe.

Atribui-se à causa, para efeitos de alçada, o valor de R\$ 10.000,00.

Os advogados subscritores desta ação declaram, sob sua responsabilidade, serem autênticas as cópias das peças que a instruem a presente ação.

Requer-se, também, **sob pena de nulidade**, que publicações e intimações sejam realizadas, conjuntamente, em nome de Sérgio Vieira Miranda da Silva (OAB/SP nº 175.217-A – s.vieira@loboelira.com.br), e Marcos Rolim da Silva (OAB/SP nº 362.621 – m.rolim@loboelira.com.br), todos com escritório na Av. Rio Branco, nº 125, 21º andar, Centro, Rio de Janeiro, RJ.

É o que se requer.

Brasília, 18 de novembro de 2025.

José-Ricardo Pereira Lira
OAB/RJ nº 54.128

Sérgio Vieira Miranda da Silva
OAB/DF nº 45.037-A

Marcos Rolim da Silva
OAB/SP nº 362.621