



MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI N° 14.109/2020 DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA – BENEFÍCIO DA GRATUIDADE EM ESTACIONAMENTOS AOS USUÁRIOS COM IDADE SUPERIOR A 65 (SESSENTA E CINCO) ANOS – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA RELACIONADA AO DIREITO CIVIL – PRECEDENTES DO STF – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

O deferimento de medida cautelar depende da demonstração do fumus boni iuris e do periculum in mora.

Presentes a plausibilidade da alegação de inconstitucionalidade da Lei nº 14.109/2020 do Município de Juiz de Fora e o perigo de dano irreparável ou de difícil reparação, é de se deferir a medida cautelar para fins de suspender os efeitos da norma impugnada.

AÇÃO DIRETA INCONST N° 1.0000.20.575511-9/000 - COMARCA DE JUIZ DE FORA - REQUERENTE(S): ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS ABRASCE - REQUERIDO(A)(S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA E OUTRO(A)(S), PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA

ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em DEFERIR A MEDIDA CAUTELAR, POR UNANIMIDADE.

DES. GERALDO AUGUSTO
RELATOR.



DES. GERALDO AUGUSTO (RELATOR)

V O T O

Tratam os autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar, formulada pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS (ABRASCE) em face da Lei nº 14.109/2020 do Município de Juiz de Fora, que institui o benefício da gratuidade em estacionamentos a pessoa idosa maior de 65 anos.

Sustenta que a lei impugnada, ao pretender regular a forma de exploração econômica de propriedade privada, usurpa a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22, I, da CF) e viola o direito de propriedade, o direito adquirido e os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, consoante iterativa jurisprudência do STF.

Sustenta que a norma questionada causa lesão grave aos seus associados, com a imposição de penalidades pelo seu descumprimento, razão pela qual pugna pela concessão de medida cautelar, para suspender a eficácia da Lei municipal nº 14.109/2020. Ao final, pugna pela procedência da ação, declarando a inconstitucionalidade da aludida norma.

Notificado, o Prefeito de Juiz de Fora manifesta-se pela concessão da medida cautelar e, no mérito, pugna pela procedência desta ação.

Notificada, a Câmara Municipal afirma que a lei impugnada não dispõe sobre tema relacionado ao Direito Civil, mas versa sobre proteção e garantia de pessoas idosas, assegurando-lhes o direito à vida digna e ao bem estar social (art. 230 da CF), mediante o acesso livre e gratuito aos estacionamentos. Salienta



Ação Direta Inconst Nº 1.0000.20.575511-9/000

que a competência legislativa privativa da União não exclui a competência comum dos demais entes federativos de amparar as pessoas idosas; que as questões relacionadas à exploração da atividade de estacionamento se inserem no âmbito do Direito do Consumidor, sendo certo, ainda, que compete aos Municípios legislarem sobre assuntos de interesse local e suplementarem a legislação federal e a estadual, no que couber. Sustenta que os direitos de propriedade e à livre iniciativa e à livre concorrência não são absolutos e devem ser relativizados quando em conflito com outras garantias fundamentais, tais como os direitos dos idosos e dos consumidores. Pugna pelo indeferimento da medida cautelar e, no mérito, pela improcedência desta ação.

É o relatório.

A Lei nº 14.109/2020, do Município de Juiz de Fora, dispõe sobre a isenção da cobrança de estacionamento em locais acessíveis de uso comum público, tais como hospitais, clínicas médicas e terapêuticas, farmácias, supermercados, shoppings, casas de shows e teatros à pessoa idosa maior de 65 anos. Referida encontra-se assim disposta:

“Art. 1º Ficam isentas de cobrança de estacionamento em locais acessíveis de uso comum público, tais como hospitais, clínicas médicas e terapêuticas, farmácias, supermercados, shoppings, casas de shows e teatros, as pessoas idosas com mais de 65 anos.

Art. 2º Para que seja isenta de cobrança no uso do estacionamento, a pessoa idosa beneficiada deverá apresentar seu documento de identificação oficial com foto no local de pagamento do estacionamento, para validar a isenção.

Art. 3º O estacionamento que recusar o cumprimento da presente Lei poderá ser denunciado pela pessoa idosa junto à Agência de Proteção e Defesa do Consumidor de Juiz de Fora -



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.575511-9/000

PROCON/JF, para que sejam tomadas as medidas cabíveis e aplicadas as respectivas sanções administrativas necessárias.

Art. 4º O Poder Público Municipal, através da Secretaria de Meio Ambiente e Ordenamento Urbano, comunicará a todos os estabelecimentos mencionados no art. 1º a aprovação da presente Lei, para o seu fiel cumprimento, os quais terão o prazo de um mês para se adequarem à sua observância.

Art. 5º Os estabelecimentos mencionados no art. 1º disponibilizarão, de forma pública, para o conhecimento de todos, a respectiva informação de isenção de cobrança de estacionamento para pessoas idosas com mais de 65 anos.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação” (destaquei).

De fato, é pacífica a jurisprudência do colendo 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:

“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 privativa da União para legislar (CF/88, art. 22, I). Precedentes” (RE 1248614 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, DJe 13-05-2020);
“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 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, DJe 29-10-2020) – destaquei.**

Assim, em princípio, norma municipal que veda a cobrança ou institui a gratuidade em estacionamentos privados invade competência legislativa da União, prevista no art. 22, I, da CF.

Quanto ao risco de lesão grave de difícil ou incerta reparação também resta caracterizado. A norma impugnada já se encontra em vigor e a sua aplicação, em descompasso com a Constituição, acarreta grave insegurança jurídica tanto para a iniciativa privada quanto para os usuários dos estacionamentos, beneficiados pela norma objurgada, além de impactar nas próprias finanças dos estabelecimentos e possibilitar a aplicação de sanções pelo seu descumprimento.

Pelo exposto, DEFERE-SE A MEDIDA CAUTELAR, para sustar os efeitos da Lei nº 14.109/2020, do Município de Juiz de Fora.

DES. BELIZÁRIO DE LACERDA



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.575511-9/000

Peço vênia ao eminente Relator para aderir aos termos de seu judicioso voto, haja vista estar convencido da suficiência da fundamentação deduzida por Sua Excelência para deferir a liminar.

DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES

A controvérsia a ser apreciada por este órgão colegiado consiste em saber se estão presentes os requisitos para que seja deferida a medida cautelar pretendida pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS (ABRASCE), no sentido de suspender os efeitos da Lei n. 14.109/2020, do Município de Juiz de Fora.

Inicialmente, anoto que de acordo com o artigo 118 da Constituição do Estado de Minas Gerais, são partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade: o Governador do Estado, a Mesa da Assembleia, o Procurador-Geral de Justiça, o Prefeito ou a Mesa da Câmara Municipal, o Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Estado de Minas Gerais, partido político com representação na Assembleia Legislativa do Estado, **entidade sindical ou de classe com base territorial no Estado** e a Defensoria Pública.

Conquanto já tenha decidido pela ilegitimidade ativa da requerente em ação direta de inconstitucionalidade análoga a dos autos (Agravo n. 1.0000.14.004730-9/001, Órgão Especial, julgamento em 27.06.2014, publicação da súmula em 05.09.2014), da análise da petição inicial, verifico, a princípio, pela sua legitimidade, na medida em que a associação demonstrou que atualmente possui base territorial no Estado de Minas Gerais, na Av. Cristiano Machado, n. 4000, bairro União, nesta capital (documento n. 04).

Outrossim, nos autos da ADI n. 6133, o colendo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reconheceu a legitimidade da associação ora



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.575511-9/000

requerente para o ajuizamento de ação destinada ao controle concentrado de constitucionalidade questionando dispositivos do interesse e com impacto direto na situação jurídica de setores dos shopping centers, valendo destacar a ementa do julgado:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE DA REQUERENTE. LEI 8.174/2018, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INSTITUIÇÃO DO FERIADO DO DIA DAS MÃES. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. DIREITO DO TRABALHO. OFENSA AO ART. 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. **I – A legitimidade da Associação Brasileira de Shopping Centers – Abrasce para propor ação direta de constitucionalidade questionando dispositivos do interesse e com impacto direto na situação jurídica de setores dos shopping centers. Precedente.** II - Lei estadual que estabelece o feriado do Dia das Mães, comemorado no segundo domingo do mês de maio. Usurpação de competência da União para legislar sobre direito do trabalho. Violação do disposto no art. 22, I, da Constituição Federal. Precedentes. III - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei 8.174/2018, do Estado do Rio de Janeiro.(ADI 6133, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 16/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-169 DIVULG 03-07-2020 PUBLIC **06-07-2020** - destaquei).

Dessa forma, em sendo a ABRASCE parte legítima para a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade em face do colendo STF, *a priori*, deve ser reconhecida a sua legitimidade para figurar no polo ativo da demanda ajuizada perante este egrégio Tribunal de Justiça, na qual a requerente postula a inconstitucionalidade de norma municipal.

Para a concessão de qualquer provimento de natureza cautelar é necessária a comprovação dos requisitos legais, quais sejam, a relevância do fundamento em que se assenta o pedido na inicial



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.575511-9/000

(fumaça do bom direito) e o perigo da demora representado pela possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da tutela jurisdicional pleiteada, seja pela insuportabilidade dos danos emergentes do próprio ato impugnado ou pela necessidade de garantir a ulterior eficácia do julgamento definitivo a ser proferido pelo Órgão Colegiado.

Na hipótese dos autos, ao isentar os idosos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos da cobrança de estacionamento em locais acessíveis de uso comum público, tal como *shoppings centers*, a Lei Municipal n. 14.109/2020 usurpou a competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil (artigo 22, inciso I, da Constituição da República), razão pela qual evidencio a presença da relevância da fundamentação inicial.

Com efeito, consoante asseverou o eminente Desembargador Relator, já houve pronunciamento do plenário do Tribunal responsável pela guarda da Constituição sobre a inconstitucionalidade de lei estadual ou municipal que versa sobre a cobrança em estacionamentos privados, em razão da competência privativa da União para legislar sobre direito civil, valendo destacar os seguintes julgados:

"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: 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, Relator: 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: MINISTRO ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 08/11/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe: 18.12.2017 - destaquei).

"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 - destaquei).

Decerto que não compete ao Município de Juiz de Fora, e sim à União, legislar sobre Direito Civil (artigo 22, I, CR), a exemplo da cobrança de preço de estacionamento de veículos em áreas pertencentes a particulares (pessoa física ou jurídica), matéria que envolve, também, direito decorrente de propriedade.



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst N° 1.0000.20.575511-9/000

Assim, as questões tratadas na norma ora impugnada revelam, a princípio, hipótese de inconstitucionalidade não só sob o aspecto formal, mas também material, uma vez que violam o pleno exercício da propriedade e os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência.

Por fim, também se faz presente na hipótese o perigo na demora, na medida em que a legislação está em vigor desde novembro de 2020, possibilitando o prejuízo irreversível dos associados da requerente, que ficam impossibilitados de reaver os valores não cobrados em razão da incidência da norma que, em uma primeira análise, é inconstitucional, bem como porquanto esses estão sujeitos às sanções administrativas que por ventura podem ser aplicadas pela Agência de Proteção e Defesa do Consumidor de Juiz de Fora.

Com essas considerações, acompanho o judicioso voto proferido pelo eminente Desembargador Relator e **CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR** para suspender, provisoriamente, a eficácia da Lei n. 14.109/2020, do Município de Juiz de Fora.

DES. MOREIRA DINIZ - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. DÁRCIO LOPARDI MENDES - De acordo com o(a) Relator(a).

DESA. TERESA CRISTINA DA CUNHA PEIXOTO - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. JOSÉ FLÁVIO DE ALMEIDA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. JÚLIO CEZAR GUTTIERREZ - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. WANDERLEY PAIVA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. AGOSTINHO GOMES DE AZEVEDO - De acordo com o(a) Relator(a).



Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
Tribunal de Justiça



Ação Direta Inconst Nº 1.0000.20.575511-9/000

DES. NEWTON TEIXEIRA CARVALHO - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. CORRÊA JUNIOR - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. SÉRGIO ANDRÉ DA FONSECA XAVIER - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. CARLOS ROBERTO DE FARIA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. AMAURI PINTO FERREIRA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. KILDARE CARVALHO - De acordo com o(a) Relator(a).

DESA. MÁRCIA MILANEZ - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. ANTÔNIO CARLOS CRUVINEL - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. WANDER MAROTTA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. SALDANHA DA FONSECA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. DOMINGOS COELHO - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. MARCO AURELIO FERENZINI - De acordo com o(a) Relator(a).

**SÚMULA: " POR UNANIMIDADE, DEFERIRAM A
MEDIDA CAUTELAR"**

Documento assinado eletronicamente, Medida Provisória nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001.

Signatário: Desembargador GERALDO AUGUSTO DE ALMEIDA, Certificado:

1A71A17EFDCDC896FFC370352D8308E, Belo Horizonte, 29 de junho de 2021 às 15:09:57.

Signatário: Desembargador BELIZARIO ANTONIO DE LACERDA, Certificado:

720847F72AA2B2F00ACB1C6FA9534307, Belo Horizonte, 29 de junho de 2021 às 15:49:25.

Signatário: Desembargador EDILSON OLÍMPIO FERNANDES, Certificado:

1A38C1C2C3F22E83BE86441896796F24, Belo Horizonte, 29 de junho de 2021 às 17:31:28.

Julgamento concluído em: 09 de junho de 2021.

Verificação da autenticidade deste documento disponível em <http://www.tjmg.jus.br> - nº verificador:
1000020575511900020211906991