



**REPRESENTANTE: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS - ABRASCE**

**REPRESENTADA: CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO**

**LEGISLAÇÃO: Lei nº 6.468/2019 de 08/01/2019 do Município do Rio de Janeiro**

**RELATOR: DESEMBARGADOR FERDINALDO NASCIMENTO**

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE.  
Lei nº 6.468/2019, do Município do Rio de Janeiro. Lei criada pelo Legislativo Municipal proibindo a cobrança de qualquer tipo de multa ou aplicação de penalidades motivadas pela perda ou extravio do cartão ou *ticket* de estacionamento em estabelecimentos comerciais. Flagrante inconstitucionalidade. *In casu*, restou usurpada a competência privativa da União para dispor sobre Direito Civil (art.22, I, CRFB), bem como a competência concorrente do Estado e da União (art.. 24, V, CRFB) para legislar sobre direito do consumidor.  
**ACOLHIMENTO DA PRESENTE REPRESENTAÇÃO.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **Representação por Inconstitucionalidade nº 0004019-83.2019.8.19.0000**, em que é representante **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS - ABRASCE**, sendo representada a **CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO** (Legislação: Lei Municipal nº 6.468/2019 de 08/01/2019).

**ACORDAM** os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, **por maioria, em**



declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.468/2019, nos termos do voto do Desembargador Relator.

## RELATÓRIO

Trata-se de representação por inconstitucionalidade com pedido liminar proposta pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS – ABRASCE, em face da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº **6.468/2019 de 08/01/2019**, cancelando todos os atos produzidos por seus efeitos, ante a patente ofensa ao disposto nos artigos 5º, 9º 214, 215, 358, I e II da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Alega o representante, a fls. 02/28, que a Lei Municipal 6.468/2019, que **“dispõe sobre perda ou extravio de cartão de ticket de estacionamento nos estabelecimentos comerciais e dá outras providências”**, fere frontalmente os antecitados ditames constitucionais, padecendo, assim, de manifesta inconstitucionalidade, na medida em que o Poder Legislativo se arvora tratar de matéria da privativa da União Federal (art. 22, I, CRFB).

Nesse diapasão, o representante afirma não ter ainda a autoridade representada anulado a mencionada lei, devendo, por tais razões, conceder-se a liminar, a fim de sustar, desde logo, a eficácia da norma, *sub examen*, e, no mérito, seja esta declarada inconstitucional.

Juntamente com a representação vieram os documentos constantes no Anexo 1 (páginas 01/51).

A representada, Câmara Municipal do Rio de Janeiro, prestou informações, a fls. 45/50, comunicando que a lei em tela visa apenas regular matéria do consumidor de interesse local. Ao final, pugna pelo indeferimento da liminar postulada, ratificando a constitucionalidade da Lei em comento.

Parecer ministerial a fls. 54/62 no sentido do deferimento da medida cautelar.

A fls. 64, decisão deste Relator deixando a apreciação da liminar para momento futuro pela maioria absoluta dos membros deste E. Órgão Especial, conforme dispõe o art. 105 do RITJRJ.

A douta Procuradoria Geral do Estado (fls. 93/97), pugna pela procedência da representação, para o fim de ser declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 6.468, de 08 de janeiro de 2019, do Município do Rio de Janeiro, por ofensa direta ao artigo 22, inciso I, da Constituição Federal, e ao artigo 358, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, por invadir competência legislativa da União.

A douta Procuradoria Geral de Justiça, em sua manifestação de fls. 99/108, pugnou pelo acolhimento da representação, eis que a indigitada norma padece de vício de iniciativa.

Eis o relatório.

### VOTO

Cinge-se a hipótese em representação por inconstitucionalidade proposta pela ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS – ABRASCE em face da CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, visando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.468/2019, que, ao dispor sobre “**perda ou extravio de cartão de ticket de estacionamento nos estabelecimentos comerciais e dá outras providências**”, proíbe a cobrança de qualquer tipo de multa ou aplicação de penalidades motivadas pela perda ou extravio do cartão ou *ticket* de estacionamento em estabelecimentos comerciais, dentre outras providências.

Conforme se depreende do documento acostado, a fls. 34 do Anexo 1, a referida Lei Municipal nº 6.468/2019, foi editada nos seguintes termos:

**LEI Nº 6.468, DE 8 DE JANEIRO DE 2019.**

***Dispõe sobre perda ou extravio de cartão de ticket de estacionamento nos estabelecimentos comerciais e dá outras providências.***

***Autor: Vereador Dr. Gilberto***

**O PREFEITO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**

***Faço saber que a Câmara Municipal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:***

**Art. 1º O fornecedor de serviços e os estabelecimentos comerciais e de entretenimento que ofereçam ao público consumidor área própria ou de observar as disposições estabelecidas pela presente Lei.**

**Art. 2º Os fornecedores de serviços e estabelecimentos de que trata a presente Lei são obrigados a manter registros de entrada e saída de veículos, e, no caso de ocorrer a perda ou extravio do cartão ou ticket de estacionamento, será o registro consultado para que seja cobrado do consumidor apenas o tempo de utilização do serviço.**

**Parágrafo único. Fica expressamente proibida a cobrança de qualquer tipo de multa ou a aplicação de penalidades motivadas pela perda ou extravio do cartão de ticket estacionamento, desde que o proprietário do veículo automotor apresente a CNH - Carteira Nacional de Habitação e Documentação do Veículo.**

**Art. 3º VETADO.**

Restou evidente que a Lei trazida à colação padece de vício de inconstitucionalidade, por invadir competência legislativa da União Federal em matéria de direito civil, a teor do disposto no artigo 22, I, da *Lex Fundamentalís*, *in verbis*:

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

.....



***I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;***

Assim sendo, verifica-se claramente que a representada extrapolou a sua competência legislativa, ao tratar de matéria de cunho exclusivo da União Federal.

Por amor ao debate, mesmo que não se entenda que a aludida lei municipal trate de matéria afeta ao direito civil, ainda assim a norma padece de insanável vício de inconstitucionalidade, pois invade a competência concorrente do Estado e da União (art.. 24, V, CRFB) para legislar sobre direito do consumidor, cabendo ao município legislar apenas sobre questões de interesse local, o que não é o caso dos autos.

Por tais razões, ratifica-se *in totum* o brilhante entendimento Ministerial expresso no parecer, de fls. 99/108, pelo que passa a integrar o presente acórdão na forma do permissivo regimental:

*“Com efeito, a Lei 6468/2019, ao estabelecer regras aplicáveis ao serviço de estacionamento prestado por estabelecimentos comerciais e de entretenimento a particulares, inequivocamente, dispõe sobre Direito Civil, ramo jurídico destinado a estudar e regular as relações jurídicas no âmbito privado. Verifica-se, assim, a usurpação de competência privativa da União para legislar sobre*

*Direito Civil, em violação ao art. 22, inciso I, da CRFB/88, norma de reprodução obrigatória, incorporada ao ordenamento estadual em razão dos arts. 72, caput c/c 358, ambos da Constituição Estadual. Sobre a utilização de norma de reprodução obrigatória, como parâmetro de controle de constitucionalidade estadual, o E. Supremo Tribunal Federal fixou tese, em sede de Repercussão Geral, conforme publicado no Informativo nº 852, de 1º a 3 de fevereiro de 2017, verbis: “Direito Constitucional - Controle de Constitucionalidade ADI estadual e subsídio – (...) Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. O art. 39, § 4º, da Constituição Federal não é incompatível com o pagamento de terço de férias e décimo terceiro*

*salário. Com base nas teses acima fixadas, o Plenário, em conclusão e por maioria, deu parcial provimento a recurso extraordinário para reformar o acórdão recorrido na parte em que declarava a inconstitucionalidade dos arts. 6º e 7º da Lei 1.929/2008 do Município de Alecrim/RS (...). Entretanto, o Colegiado manteve a declaração de inconstitucionalidade do art. 4º (...) — v. Informativo 813. (...)” (RE 650898/RS, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgamento em 01/02/2017)” (sem grifos no original) Ademais, não há dúvida de que o tema, objeto da legislação analisada, decididamente escapa à competência legislativa do Município, já que não se entrevê aí nenhum aspecto ligado a interesse eminentemente local, na forma do artigo 358, inciso I, da Constituição Estadual. Não se vislumbra, tampouco, na espécie, qualquer suplementação válida da legislação federal ou estadual, segundo a dicção do artigo 358, inciso II, da mesma Constituição. Acrescente-se que o Direito do Consumidor, ramo do Direito Civil destinado, especificamente, a tratar das relações*



*de consumo, decorre de competência legislativa concorrente entre a União e os Estados, a teor do artigo 74, inciso V, da CE/RJ. Assim, ainda na hipótese de compreender a Lei como tratando de matéria consumerista, o Município de do Rio de Janeiro não ostenta competência legislativa para tanto. Ainda, oportuno mencionar que o E. Supremo Tribunal Federal possui entendimento sedimentado de forma semelhante, conforme demonstra o julgamento da ADI n.º 4.008, que restou assim ementada: “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, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 08/11/2017, DJe-291, d. 15/12/2017, p. 18/12/2017) Verifica-se, ainda, a inconstitucionalidade material da norma que interfere, de maneira indevida, na atividade econômica do fornecedor de serviços e dos estabelecimentos comerciais e de entretenimento que ofereçam ao público consumidor área própria ou de terceiros para estacionamento de veículos automotores, operantes no Município do Rio de Janeiro, violando o princípio da livre iniciativa, previsto nos artigos 5º e 215 da Constituição Estadual. Com efeito, o diploma em tela viola o princípio da livre iniciativa, que somente em razão do interesse público pode ser limitado, ao impor obrigações específicas no âmbito de contrato eminentemente de direito civil e,*



*portanto, de natureza privada. Em hipóteses envolvendo disciplina afeta a estacionamentos em estabelecimentos comerciais e shopping centers, esse E. Órgão Especial já declarou a inconstitucionalidade de diplomas que veiculavam matéria semelhante àquela versada na Lei 6468/2019, vejamos: “CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.835/14 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. PROIBIÇÃO DE RESERVA ESTACIONAMENTO VIP EM SHOPPING CENTERS E ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. Representação por Inconstitucionalidade da Lei nº 5.835/14 do Município do Rio de Janeiro que proíbe reserva de áreas exclusivas para estacionamento de clientes especiais ou similares em shopping centers e estabelecimentos comerciais. Conforme disciplina o artigo 358, I, II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o Município tem competência legislativa para assuntos de interesse local e suplementar às leis federais e estaduais, no que couber. A lei impugnada trata da forma de exploração comercial da propriedade privada, tema relacionado ao direito civil, com impacto nos direitos de propriedade e da livre iniciativa, cujo poder de legislar compete privativamente à União na forma do artigo 22, I, da Constituição Federal. A matéria objeto da norma questionada não possui interesse meramente local porquanto seu campo de incidência ultrapassa os limites da sociedade do Município do Rio de Janeiro. Inconstitucionalidade declarada. Procedência do pedido”*

*(RI 0004154-37.2015.8.19.0000; Rel. DES. HENRIQUE CARLOS DE ANDRADE FIGUEIRA; Órgão Especial; TJRJ; j. 11/04/2016) “REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 2873 DE 29.10.2013, QUE TORNA OBRIGATÓRIA A UTILIZAÇÃO DE IDENTIFICADOR ELETRÔNICO DE VAGAS NOS ESTACIONAMENTOS PAGOS*

DE SHOPPINGS CENTERS, CENTROS COMERCIAIS, SUPERMERCADOS, HIPERMERCADOS, EDIFÍCIOS GARAGEM E RODOVIÁRIAS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. PRESENÇA DE FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL JÁ DECLARADA EM LEIS SEMELHANTES À PRESENTE. ENTENDIMENTO NO SENTIDO DE QUE ESSAS LEIS, TANTO MUNICIPAIS COMO ESTADUAIS, A PRETEXTO DE TRATAREM SOBRE DIREITO DO CONSUMIDOR, ACABAM POR PROMOVER VERDADEIRA INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE PRIVADA E NA ORDEM ECONÔMICA (ARTIGO 5º, XXII E 170, DA CRFB/88), LEGISLANDO SOBRE DIREITO CIVIL (DIREITO DE PROPRIEDADE), QUESTÃO A SER DISCIPLINADA DE FORMA PRIVATIVA PELA UNIÃO (ARTIGO 22, I, DA CRFB/88). LIMINAR DEFERIDA PARA SUSPENDER A APLICAÇÃO DA LEI” (RI 0003663-64.2014.8.19.0000; Rel Des. ODETE KNAACK DE SOUZA; Órgão Especial; TJRJ; j. 07/04/2014) “Representação de inconstitucionalidade. Lei angrense nº 3.222/2014. Obrigatoriedade de compensação entre o tempo pago e o tempo efetivamente utilizado por veículo em estacionamentos públicos e privados. Vício formal orgânico. Competência privativa da União. Direito à propriedade privada afeto ao Direito Civil. Incidência do art. 22, inciso I, da CF/88. Precedentes do STF. Impossibilidade de manutenção da norma somente em relação aos estacionamentos públicos. Vício formal de iniciativa. Competência privativa do Chefe do Executivo. Criação de atribuições e despesas para o Erário Municipal. Impossibilidade. Vício material. Ofensa aos princípios da livre iniciativa, da livre concorrência e da função social da propriedade. Precedentes deste Órgão Especial. Inconstitucionalidade reconhecida. Procedência da representação. Voto vencido” (RI 004734-96.2017.8.19.0000; Rel. Des.



*BERNARDO MOREIRA GARCEZ NETO; Órgão Especial; TJRJ; j. 05/03/2018). Desta forma, data vênua, nos parece evidenciada a inconstitucionalidade que macula a legislação em tela, impondo-se a procedência da presente Representação.”*

Isto posto, **julga-se procedente o pedido, acolhendo-se a presente Representação para declarar a inconstitucionalidade com eficácia *ex tunc* e efeitos *erga omnes*, da Lei n. 6.468, de 08 de janeiro de 2019, do Município do Rio de Janeiro.**

Rio de Janeiro, 17 de fevereiro de 2020.

Desembargador **CLAUDIO DE MELLO TAVARES**

Presidente

Desembargador **FERDINALDO NASCIMENTO**

Relator