

**CENTRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR REINALDO RAMOS - CESREI  
FACULDADE REINALDO RAMOS - FARR  
BACHARELADO EM DIREITO**

**LUÍS FELIPE NUNES DA COSTA**

**ESTUDO SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL 11.411/2019  
QUE REGULAMENTA A COBRANÇA EM ESTACIONAMENTOS DE SHOPPINGS,  
CENTROS COMERCIAIS E AFINS**

Campina Grande – PB

2019

**LUÍS FELIPE NUNES DA COSTA**

**ESTUDO SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL 11.411/2019  
QUE REGULAMENTA A COBRANÇA EM ESTACIONAMENTOS DE SHOPPINGS,  
CENTROS COMERCIAIS E AFINS**

Trabalho monográfico apresentado à  
Coordenação do Curso de Direito da  
Faculdade Reinaldo Ramos – FARR, como  
requisito parcial para a obtenção do grau  
de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Diego Araújo  
Coutinho

Campina Grande – PB

2019

---

S837p

Costa, Luís Felipe Nunes da.

Estudo sobre a constitucionalidade da lei estadual 11.411/2019 que regulamenta a cobrança em estacionamentos de shoppings, centros comerciais e afins / Luís Felipe Nunes da Costa. – Campina Grande, 2021. 39 f.

Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade Reinaldo Ramos-FAAR, Centro de Educação Superior Reinaldo Ramos-CESREI, 2019. "Orientação: Prof. Me. Diego Araújo Coutinho".

1. Constitucionalidade. 2. Direito do Consumidor. 3. Shoppings e Centros Comerciais – Cobrança de Estacionamento. 4. Livre-iniciativa. I. Coutinho, Diego Araújo. II. Título.

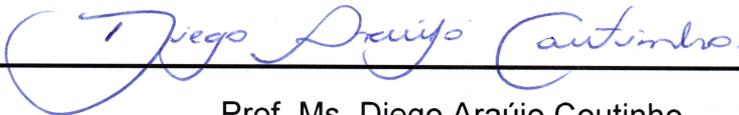
CDU 342.4:346.548(043)

**LUIS FELIPE NUNES DA COSTA**

**ESTUDO SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL Nº  
11.411/2019, QUE REGULAMENTA A COBRANÇA DE  
ESTACIONAMENTOS DE SHOPPING E AFINS**

Aprovada em: 13 de dezembro de 2019.

**BANCA EXAMINADORA**



---

Prof. Ms. Diego Araújo Coutinho

Faculdade Reinaldo Ramos FARR/ CESREI

(Orientador)



---

Profa. Ms. Renata Maria Brasileiro Sobral

Faculdade Reinaldo Ramos FARR/ CESREI

(1º Examinador)



---

Profa. Ms. Mara Karinne Lopes Veriato Barros

Faculdade Reinaldo Ramos FARR/ CESREI

(2º Examinador)

À minha filha Alícia B. Nunes, “*meu amor*”.

## **AGRADECIMENTOS**

À pessoa que desde tenra idade me incentivou a “ser ótimo, porque bom todo mundo pode ser”, minha querida mãe Marluce. Sem seu incentivo e presença em minha vida eu jamais poderia ter me tornado a pessoa que sou hoje.

À minha avó Marinete, que sempre me perguntava pela conclusão deste bacharelado com um olhar misericordioso, mas que me fez tomar as rédeas de minha vida, independentemente das circunstâncias, e fazer o que tinha de ser feito.

Ao querido professor e orientador Diego Coutinho, que acreditou em minha capacidade de fazer este trabalho quando eu psicologicamente já havia abandonado o presente desafio.

À Dani, que me motivou a concluir este trabalho e encheu minha vida de propósito.

*“Sofremos muito mais na imaginação que na realidade.”*

*Sêneca, sec. I d. C.*

## RESUMO

O presente trabalho faz uma análise da regulamentação da cobrança de estacionamento em shoppings centers, centros comerciais e afins, com fulcro na Lei Estadual nº 11.411/2019, da Paraíba. Tem por objetivo geral confrontar os argumentos que defendem a intervenção estatal para proibir ou regulamentar a cobrança e aqueles que indicam ser tal medida uma ofensa à Constituição Federal de 1988. Especificamente, a pesquisa investiga os fundamentos do Projeto de Lei Ordinária nº 414/2019, que resultou na promulgação da mencionada lei; analisa, do ponto de vista teórico, sua inconstitucionalidade na ótica material, a partir do estudo principiológico da ordem econômica (art. 170, CF/1988), e formal, considerando a competência legislativa para a edição de norma (art. 22, I, CF/1988) —, que pertence à União. A metodologia deste trabalho se pauta no método qualitativo, porque se constrói a partir da coleta de dados e informações, bem como é explicativa. Também adota raciocínio indutivo, partindo de casos particulares e concretos para conclusões gerais e hipotéticas, e dedutivo, porque se desenvolve de verdades sabidas ou admitidas a uma nova verdade. Quanto a análise da constitucionalidade, a pesquisa concluiu que do ponto de vista formal, da competência legislativa, a Lei Estadual nº 11.411/2019 apresenta vícios, por tratar de matéria afeta ao direito civil, que é de competência privativa da União, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal. No que tange à análise da constitucionalidade material, através da reflexão principiológica sobre a matéria, a pesquisa concluiu que a Lei Estadual nº 11.411/2019 igualmente padece de vícios, por afrontar preceitos legais como a livre iniciativa, uma vez que legisla sobre a precificação dos serviços prestados por uma pessoa jurídica de direito privado e, assim, limita a atuação de um agente econômico no âmbito de sua atividade. A partir da abordagem de excertos oriundos do poder judiciário, a pesquisa entende ser importante explicitar que além de formalmente inconstitucionais, as leis que versam sobre a intervenção do Estado na definição de preços em estacionamentos privados são materialmente inconstitucionais, mesmo que através de leis federais.

**Palavras-chave:** Constitucionalidade. Cobrança. Estacionamento. Consumidor. Livre-iniciativa.

## ABSTRACT

The present work deals with the analysis of the regulation of parking charges in shopping malls, shopping centers and others, based on Paraíba State Law No. 11.411/2019. Its general objective is to confront the arguments defending state intervention to prohibit or regulate parking charges and those which indicate that such a measure offends the 1988 Federal Constitution. Specifically, the research investigates the justifications of Bill No. 414/2019 that resulted in the enactment of the law; analyzes, from a theoretical point of view, its unconstitutionality. From the material point of view, this is based on the study of the principles of the economic order (art. 170, CF / 1988). In the formal approach, it studies the legislative competence for the edition of the norm (art. 22, I, CF / 1988), considering the prerogatives of the Union. The methodology of this work is based on the qualitative method, because it is built from the collection of data and information, as well as is explanatory. It also adopts inductive reasoning, starting from particular and concrete cases to general and hypothetical conclusions, and deductive because it develops from truths known or admitted to a new truth. Regarding the analysis of constitutionality, the research concluded that, from the formal point of view, of legislative competence, State Law No. 11.411/2019 has biases, because it deals with civil law, which is the exclusive competence of the Union, under the terms of art. 22, item I, of the Federal Constitution. Regarding the analysis of material constitutionality, through the study of the principles applicable to the matter, the research concluded that State Law No. 11.411/2019 also suffers from bias, as it violates legal precepts such as free enterprise, since it legislates on pricing services rendered by a legal entity governed by private law and thus limits the performance of an economic agent in the context of its activity. From the study of excerpts from the judiciary, the research understands that it is important to clarify that in addition to being formally unconstitutional, the laws that deal with state intervention in the pricing of private parking are materially unconstitutional, even through federal laws.

**Keywords:** Constitutionality. Charge. Parking. Consumer. Free Enterprise.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	9
<b>2</b>	<b>A LEI ESTADUAL 11.411/2019, DA PARAÍBA</b>	13
2.1	DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 414/2019	14
2.2	DA LEI ESTADUAL 11.411/2019	15
2.3	DOS FUNDAMENTOS DA LEI ESTADUAL Nº 11.411/2019	16
2.3.1	<b>Princípios da proteção ao consumidor</b>	16
2.3.2	<b>Benefícios aos Consumidores</b>	16
2.3.3	<b>Benefícios aos Comerciantes</b>	21
2.3.4	<b>Benefício ao Estado</b>	22
2.3.5	<b>Função Social e Moral</b>	22
<b>3</b>	<b>A CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI ESTADUAL 11.411/2019</b>	24
3.1	DA ABORDAGEM PRINCÍPIOLÓGICA	24
3.2	A QUESTÃO DA COMPETÊNCIA	29
<b>4</b>	<b>ESTUDO DE CASOS ANÁLOGOS À LEI ESTADUAL 11.411/2019</b>	31
4.1	A LEI MUNICIPAL Nº 5.669/2014, DE CAMPINA GRANDE	31
4.2	O AGRAVO REGIMENTAL Nº 764.763, DO STF	32
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	33
	<b>REFERÊNCIAS</b>	36
	<b>ANEXO A: LEI ESTADUAL 11.411/2019</b>	38

## 1 INTRODUÇÃO

A atualidade é caracterizada pela expansão quantitativa e qualitativa das relações de consumo, o que pode ser considerado como resultado direto do desenvolvimento do modelo econômico capitalista. Neste diapasão novos bens e serviços são constantemente disponibilizados no mercado de modo que aquilo que outrora não possuía qualquer valor econômico passa a ser ofertado no mercado de bens e serviços, isto, claro, em função do surgimento ou do aumento de sua demanda por parte dos consumidores e este é o caso das vagas de estacionamento sobre as quais trataremos no presente trabalho.

O aumento expressivo no número de veículos automotivos é uma realidade visível, de modo que nem mesmo o melhor planejamento no tráfego das cidades e a abertura de vias tem sido instrumentos suficientes para suprimir os impactos negativos do aumento da frota, razão pela qual os condutores dos centros urbanos razoavelmente desenvolvidos enfrentam diariamente dificuldades devido a lentidão no trânsito e a falta de locais adequados para estacionar.

Assim, naturalmente, as vagas de estacionamento se tornaram objeto de desejo para aqueles que não querem abrir mão da comodidade dos veículos particulares na locomoção diária, mormente pela falta de alternativas viáveis, uma vez que o transporte público coletivo de passageiros infelizmente apresenta, quase sempre, baixa qualidade no serviço e elevado grau de insegurança. A praticidade e autonomia também são fatores decisivos fomentadores do desejo do veículo privado.

Nesse contexto, diante do aumento da demanda dos condutores por vagas de estacionamento e seu número insuficiente nas vias públicas, o mercado naturalmente identificou a seguinte oportunidade de empresa: auferir lucro através da locação de espaços privados e seguros para estacionamento de veículos. O modelo de negócio se tornou tão comum que terrenos ou imóveis antes desocupados nos centros urbanos passaram a ser explorados economicamente por empresas que oferecem não apenas um espaço seguro para veículos, mas serviços acessórios como limpeza, troca de óleo, calibragem de pneus etc.

Os shoppings centers, igualmente, também se adaptaram à nova realidade mercadológica e passaram a negociar direta ou indiretamente o aluguel de seus espaços privados para estacionamento. Diz-se “negociar indiretamente” porque, em

alguns casos, os shoppings cedem o espaço a outras empresas que, de forma terceirizada, administram e exploram esse serviço mediante a contraprestação pecuniária.

Segundo as informações apresentadas, denota-se a relevância da investigação sobre a cobrança de estacionamento, que é evidenciada pela quantidade de proposições legislativas feitas nas últimas décadas nos níveis municipais, estaduais e da União, bem como pelas decisões proferidas pelo poder judiciário em todos os graus.

No estado da Paraíba, assim como em outros Estados da federação, a cobrança em estacionamentos de shoppings, supermercados e afins já foi, também, foco de esforços legislativos e, ainda, apreciação pelo Tribunal de Justiça do Estado, como se verá no decorrer da pesquisa, de onde se infere a proximidade e influência da temática na vida da população.

Diante desse contexto, têm-se como problema e questão norteadora da pesquisa: é possível articular os princípios da livre iniciativa e da defesa do consumidor, ambos inscritos na Constituição Federal de 1988, no que diz respeito à matéria ora tratada?

É, portanto, com fulcro nas circunstâncias supradelineadas que o presente trabalho expressou sua justificativa, isto é, sua necessidade de se concretizar para produzir uma reflexão que vá além da análise dos argumentos já apresentados pelos envolvidos na discussão — que de algum modo trouxeram a querela até o presente estado —, mas, além disso, lustrar os posicionamentos mais coerentes, dar-lhes brilho e clareza, e, por que não, fomentar o debate mais amplo, vencendo tabus que se construíram na mentalidade coletiva e na Academia, abrindo possibilidades para se perscrutar não apenas o Direito, mas a Ciência Econômica e a própria Filosofia.

Para tanto, foram lançadas hipóteses por meio das quais buscar-se-á responder satisfatoriamente ao problema posto anteriormente. Foi necessária a análise da relação entre a proteção ao consumidor e o princípio da livre iniciativa, verificando se é possível sua coexistência.

Pelo exposto, o objetivo geral deste trabalho foi confrontar os argumentos que defendem a intervenção estatal para proibir ou regulamentar a cobrança de taxas em estacionamentos de shoppings e centros comerciais e os argumentos que indicam ser tal medida uma ofensa à liberdade, à iniciativa privada, enfim, à Constituição Federal de 1988.

Especificamente, a pesquisa pretendeu investigar os fundamentos do Projeto de Lei Ordinária nº 414/2019 que resultou na promulgação da Lei nº 11.411/2019, ambos no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, que dispõe sobre a dispensa do pagamento de estacionamento em shoppings centers, mercados e centros comerciais em determinadas circunstâncias.

Além disso, o trabalho teve por objetivo investigar, do ponto de vista teórico, a inconstitucionalidade da referida lei, tanto do ponto de vista material, a partir da análise principiológica que norteia a ordem econômica (art. 170, CF/1988), quanto formal, do ponto de vista da competência legislativa para a edição de norma, com fulcro no art. 22, I, da Constituição Federal, que trata sobre as matérias sobre as quais a União tem prerrogativa privativa para legislar.

Quanto a essa competência legislativa, foi feito o estudo de caso a partir de duas sentenças distintas: a primeira será a decisão monocrática exarada em sede de Reexame Necessário no Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em caso da Lei Municipal nº 5.669/2014, da Cidade de Campina Grande, que é análoga à Lei Estadual 11.411/2019. A segunda será a decisão proferida no Agravo Regimental nº 744.763, que tramitou no Supremo Tribunal Federal, que reafirmou a competência privativa da União para legislar sobre a matéria de cobrança em estacionamentos privados.

Por fim, foi-se necessário a consideração da ainda existente possibilidade de vir a ser aprovada lei que determine a intervenção do Estado na atividade econômica desenvolvida pelas empresas que prestam serviço de estacionamento e, com base no estudado, a prospecção dos possíveis efeitos negativos de tal empreitada legislativa.

Para atingir os fins a que se pretende, a pesquisa utilizou o método qualitativo, isto é, construir-se-á a partir da coleta de dados e informações e, como procura entender causas e efeitos, é explicativa. Tendo como atributo principal uma visão diacrônica e dialética através do raciocínio indutivo, pois partirá de casos particulares e concretos para conclusões gerais e hipotéticas acerca dos efeitos de uma possível regulação ou proibição de cobranças em estacionamentos privados. A metodologia utilizada tem como recorte espacial o Estado da Paraíba, com objeto de estudo a sua Lei Estadual 11.411/2019 relacionada a dispensa do pagamento de estacionamento em shoppings centers, mercados e centros comerciais. O recorte temporal é definido pelo surgimento da lei em análise até à atualidade, referente ao presente trabalho.

Este último método de grande valor foi o aprofundamento na base bibliográfica da temática e a própria pesquisa, vez que o tema a ser abordado demandará o uso do bom senso, da consciência individual, para se chegar às conclusões que serão apresentadas. Assim como Aristóteles, que em sua obra *Ética à Nicômaco*, trata do uso da *eudemonia*, que no vocabulário grego seria uma espécie de consciência, também se faz necessário ouvir o que nossa intuição tem a dizer acerca das simples questões postas à discussão. Além do raciocínio indutivo e dedutivo, também foi recorrido o uso da analogia.

O trabalho contou, ainda, com a utilização de excertos legislativos, tanto de projeto de lei ordinária quanto de lei em si; acervo bibliográfico, jurisprudencial e outros meios que se fizerem necessários à explanação do tema.

## 2 A LEI ESTADUAL 11.411/2019, DA PARAÍBA

É relevante enfatizar a ligação entre a temática e suas características e métodos intrínsecos. O economista Ludwig Von Mises (2010) afirma que a substituição dos métodos pré-capitalistas de administração econômica pelo capitalismo *laissez-faire* multiplicou os índices populacionais e elevou de maneira sem precedentes a média do padrão de vida.

Após a Revolução industrial pôde-se constatar a predominância de um padrão de planejamento urbano com ênfase nos transportes de locomoção motorizados, como também, o investir em infraestruturas voltadas para a demanda exponencialmente crescente destes modos de transportes e sua circulação. O cotidiano após o uso expressivo dos carros é um elemento que foi modificado e tem papel importante na atualidade, portanto, aspectos, legislações e modificações entornado a centralidade em debate, abrange áreas, usuários e objetivos distintos na sociedade.

De acordo o Portal do Trânsito Brasileiro (2019), o primeiro automóvel desembarcou no Brasil em 1891. De lá para cá, seu uso foi paulatinamente se massificando, deixando de ser uma extravagância das classes mais abastadas para popularizar-se, tornando-se também um bem indispensável à vida cotidiana de milhões de brasileiros. A Associação Nacional de DETRANS – AND (2019) afirmou que no Brasil, em 2017, já havia 45,4 milhões de automóveis, ou seja, cerca de um automóvel para cada 4,4 habitantes, ao passo que há dez anos a proporção era de 7,4 habitantes para cada veículo. De acordo com Maia (2002), o veículo automotor muda o enfoque da estruturação da cidade, conseqüentemente, com a grande demanda no uso do automóvel como meio de transporte, há influência nas áreas de estacionamento necessárias para os usuários atenderem suas demandas distintas, tanto trabalho, passeio, moradia entre outros, que se faz necessário a parada e permanência dos automóveis.

Com as informações supracitadas, adentramos no debate de não serem poucas nem isoladas as tentativas legislativas com o intuito de regulamentar a cobrança em estacionamentos privados ao redor do Brasil, seja em câmaras municipais, assembleias legislativas ou até mesmo no Congresso Nacional. Assim, a pesquisa não necessitou ir longe para encontrar tais esforços, pois no próprio Estado

da Paraíba há a ocorrência de projetos de lei, leis e decisões judiciais sobre essa matéria. Assim como negociam com lojistas, os shoppings também alugam seus estacionamentos para empresas especializadas no ramo, com *know-how* para prestar o serviço, ao passo que estas passam a integrar o rol condominial. Portanto, demonstra-se a importância dessa investigação para o debate público, considerando que o tema ainda é controverso e passível de reviravoltas em seu entendimento, a depender da discricionariedade do poder legislativo quanto a matéria.

Neste capítulo serão analisados os fundamentos do Projeto de Lei Ordinária nº 414/2019 que resultou na promulgação da Lei Estadual nº 11.411/2019, que tramitaram no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba.

## 2.1 DO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 414/2019

No dia 08 de maio de 2019 foi apresentada pelo Deputado Estadual Dr. Taciano Diniz (AVANTE/PB) o PLO nº 414/2019, que dispunha “sobre a dispensa do pagamento de estacionamento em shoppings centers, mercados e centros comerciais” sob determinadas condições.

Segundo o Projeto de Lei Ordinária, ficariam dispensados os pagamentos dos serviços de estacionamento nos estabelecimentos supraelencados quando houvesse a compra em qualquer loja ou ponto comercial dentro do estabelecimento com um valor igual ou superior a R\$ 30,00 (trinta reais).

Para a concessão da dispensa do pagamento de tais serviços seria necessária a apresentação, por parte do beneficiário, de comprovante de compra, através de documento fiscal emitido pelo estabelecimento ou loja pertencente ao shopping center ou centro comercial na mesma data do uso do estacionamento.

Ainda pelo projeto, o benefício só seria garantido ao cliente até a quinta hora de utilização do estacionamento. Ocorrendo a permanência para além deste prazo, o período subsequente seria cobrado conforme tabela de preços utilizada normalmente pelo estabelecimento.

Por fim, também determinava o PLO que os estabelecimentos aos quais se aplicassem os ditames da lei deveriam expor em local visível, em suas dependências, por meio de cartazes e/ou letreiros, as informações necessárias aos consumidores.

Portanto, tratou-se de um projeto de lei relativamente simples, sucinto, que viria a estabelecer regras claras para a concessão do benefício de gratuidade de estacionamento em determinada circunstância.

## 2.2 DA LEI ESTADUAL 11.411/2019

Em 07 de agosto 2019, cerca de 03 (três) meses após a propositura do Projeto de Lei Ordinária nº 414/2019, este se viu convertido na Lei Estadual nº 11.411/2019(consta em anexo) e sancionado pelo Poder Executivo, mas com algumas alterações em relação ao primeiro.

Foi estabelecida a dispensa do pagamento de estacionamento àqueles que nele permanecerem menos de 20 (vinte) minutos, independentemente do consumo, tratando-se, portanto, de uma extensão do direito previsto originalmente no Projeto de Lei Ordinária.

Ultrapassado o lapso temporal de 20 (vinte) minutos, a isenção estabelecida não mais seria concedida àqueles que gastassem no mínimo R\$ 30,00 (trinta reais) e permanecessem menos de 5h (cinco horas) estacionados. É que pela redação da Lei publicada a dispensa passou a ser condicionada à realização de compras que totalizassem valor igual ou superior a 10 (dez) vezes ao que viesse a ser cobrado ao consumidor pelo seu tempo de permanência no estacionamento.

Assim como no PL, a isenção de pagamento do serviço de estacionamento restou limitada ao período de 5h (cinco horas), sendo cobrado o período excedente de acordo com os preços utilizados normalmente pelo estacionamento. A comprovação do tempo de permanência também permaneceu inalterada em relação ao Projeto de Lei Ordinária, se dando por meio da emissão de documento com hora exata do ingresso do cliente no estacionamento.

Igualmente mantida foi a determinação de serem fixados cartazes e faixas em locais visíveis aos consumidores contendo as informações referentes à Lei.

## 2.3 DOS FUNDAMENTOS DA LEI ESTADUAL Nº 11.411/2019

Além do conteúdo material do Projeto de Lei Ordinária 414/2019 apresentados pelo Deputado Estadual Dr. Taciano Diniz, se fez de suma importância, para entender o espírito da lei em que se converteu, a análise dos fundamentos aduzidos quando de sua propositura, pois através destes foi possível mergulhar a fundo nas questões que a motivaram e, naturalmente, fomentaram a discussão entre os pares nos anais da Assembleia Legislativa Paraibana, bem como sua posterior aprovação.

De modo geral, o mencionado projeto de lei se justificou pela promoção de benefícios que seriam destinados não apenas aos consumidores (beneficiários diretos), mas também aos comerciantes dos condomínios comerciais submetidos ao regime legal proposto. Além deles, os alegados benefícios estender-se-iam até mesmo ao próprio Estado.

Além desses beneficiários (consumidores, comerciantes e Estado), ainda foi mencionado pelo nobre Deputado que o projeto de lei também possuía importante “função social e moral”. A pesquisa inferiu que Sua Excelência entendeu que este seria um bem que se converteria em favor da sociedade paraibana em sua integralidade.

Portanto, tendo identificado 04 (quatro) pilares que fundamentaram o PL 414/2019, quais foram, I) benefício aos consumidores, II) aos comerciantes, III) ao Estado e IV) sua função social e moral, coube à pesquisa analisá-los um a um, conforme proposto na metodologia exposta na parte introdutória.

### **2.3.1 Princípios da proteção ao consumidor**

Os princípios da proteção ao consumidor é um direito individual constitucionalizado, sendo princípio de funcionamento da ordem econômica, como também um dever do Estado. Na constituição brasileira de 1988 houve a definição da defesa do consumidor como direito fundamental (art. 5º, XXXII: "o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor"), bem como a princípio da ordem econômica, além de prever no artigo 48 do ato das disposições constitucionais transitórias a

elaboração de um Código de Defesa do Consumidor (CDC). É de sua função a regulamentação que respalda o consumidor com relação aos aspectos de serviços, qualidade, segurança, veracidade das informações entre outros que fomenta a regulamentação. Com enfoque na proteção do consumidor, há vários princípios definidos pelos sistemas nos textos constitucionais, e que, em determinadas situações há a sobreposição ou predominância e interferência de um para com outro com base na pretensão de complementaridade. (BARROSO, 1993; NISHIYAMA, 2002).

Baseando-se na doutrina de Benjamin, há a presença de oito princípios do consumidor. Segundo análise de João Batista (2000) os mesmos são listados em: vulnerabilidade; solidariedade obrigacional; da transparência; responsabilização objetiva; intervenção estatal; boa-fé; solidariedade obrigacional; sancionamento das conformidades de consumo; facilitação do acesso à justiça.

Ao definir o princípio de vulnerabilidade, se usa do significado epistemológico e literal, ou seja, um princípio com foco ao ser vulnerável ou o que se entende como mais fraco ou sem defesa. O sistema jurídico brasileiro correlaciona a vulnerabilidade absolutamente ao consumidor, independentemente de seu grupo social o mesmo se apresenta passível à interferências e influências que o prejudique. (BRITO e DUARTE, 2006). Tepedino (1999, p. 205) admite a inversão do ônus da prova em favor do consumidor, sempre que sua alegação for verossímil ou for ele hipossuficiente. Herman e Benjamim (1999, p.10) prefaciando o livro de Moraes complementa que "o princípio da vulnerabilidade representa a peça fundamental no mosaico jurídico que denominamos Direito do Consumidor. É lícito até dizer que a vulnerabilidade é o ponto de partida de toda a Teoria Geral dessa nova disciplina jurídica (...)".

Com relação a solidariedade obrigacional, o art. 3º da Lei nº 8078/90 preconiza um senso necessário de que diferentes condições de fornecedores apresentem uma condição de solidariedade, como papéis essenciais no processo produtivo de bens e serviços, conforme é possível observar no parágrafo único do art. 7º e arts. 18 e 19 do CDC. De acordo Lima Marques (2002, p 315. apud ALMEIDA, 2000) liga a solidariedade obrigacional "a essencialidade da noção de cadeia de fornecedores, como indicativa do fundamento acerca da solidariedade entre os diferentes integrantes de um processo que é de natureza econômica, mas não pode ser ignorado pelo direito."

O princípio da transparência refere-se a todas as informações necessárias e indispensáveis da ciência do consumidor ao adquirir um produto ou serviço; no CDC,

encontra-se presente nos artigos 4º, 6º, III, 8º entre outros que fundamenta o direito à informação. Portanto, no ordenamento jurídico no art. 6º, III, da Lei 8078/90 respalda o consumidor à informação e exata extensão das obrigações assumidas perante o fornecedor. Fugindo da omissão de informações pertinentes e totalmente necessárias, assegura a não obscuridade ou práticas através das brechas encontradas, deve-se portando o fornecedor cumprir com o direito do consumidor com relação a clareza da informação. (SILVA, 2003).

Ao tratar do princípio de responsabilidade, tem-se a Lei nº 8.078/90 que adota sobre a responsabilidade objetiva. Relacionado à responsabilidade, o legislador especial dividiu conceitualmente por danos causados por fato do produto e do serviço (os termos dos arts. 12 a 17, os acidentes de consumo ou vícios de insegurança) e em vícios de quantidade ou de qualidade (nos arts. 18 a 25). (TEPEDINO, 2000).

O princípio da boa-fé serve como base para princípios derivados dele, como por exemplo os da confiança, probidade e transparência. Segundo Almeida (2000) este princípio expande-se por todo o sistema jurídico, não apenas especificamente no que se diz respeito ao código de defesa do consumidor. Ao tratar da atuação no Direito, é importante lembrar-se das dinâmicas sociais e das individualidades existentes em cada caso, que, limita a padronização de comportamento, exigindo assim, uma aplicação do princípio de boa-fé no que se refere ao jurídico, coerentemente com a atuação reguladora social.

Destaca-se também argumentos de autores, desde os que analisam matéria contratual, como também alguns que utilizam como referência as relações contratuais existentes no Código Civil Brasileiro, enumeram outros princípios e/ou técnicas que asseguram a defesa ao consumidor, como os de: isonomia; equidade; proteção da confiança; porém, aprofunda-se neste trabalho os que serviram como base propulsora e de correlações com o que se é discutido pertinentemente as aplicações necessárias para o caso analisado.

A livre iniciativa é um princípio base da ordem econômica que se apresenta no sistema com uma abrangência que se expande à Constituição da Economia. Este princípio, segundo Tavares (2013, p.33) "revela a adoção política da forma de produção capitalista, como meio legítimo de que se podem valer os agentes sociais no Direito Brasileiro". O ministro Marco Aurélio de Mello (2006, p.25) complementa que: "A liberdade de iniciativa constitui-se em uma manifestação dos direitos fundamentais do homem, na medida em que garante o direito que todos têm de se

lançar ao mercado de produção de bens e serviços por conta e risco próprios, bem como o direito de fazer cessar tal atividade”.

Baseando-se na definição de fundamento da república, consta na Carta Magna de 1988 a presença da livre iniciativa:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. (BRASIL, 1988).

É uma das pautas principais no postulado da livre iniciativa a fundamentalização de legislações que proporcionem o início, permanência e a contínua atividade empresarial, influenciando na economia e progresso socioeconômico.

### **2.3.2 Benefícios aos Consumidores**

O primeiro deles, que se refere aos benefícios promovidos aos consumidores, que entendemos ser a coletividade cujos interesses se buscou primordialmente tutelar através da lei, afirmou que ela promoveria o respeito à dignidade do consumidor. Assim, a pesquisa buscou entender a *dignidade* na Carta Maior:

A Constituição Federal de 1988 traz logo em seu art. 1º, III, a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. No entanto, além de fundamento, tal ideia é também um ideal a ser buscado.

Além da menção anterior, no art. 170, em Capítulo que trata dos princípios gerais da atividade econômica, também encontramos outra menção à dignidade, na qual a ordem econômica deve assegurar a todos uma existência *digna*, por meio da observação de alguns princípios que elenca logo abaixo, entre eles a livre iniciativa e a defesa dos direitos do consumidor.

Do mesmo modo, a Lei Federal nº 8.078/1990, o Código de Defesa do Consumidor, determina que a Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua *dignidade*, saúde, segurança, entre outros.

Entretanto, para de fato compreender o que a Constituição e o Código de Defesa do Consumidor pretenderam ao fincar a defesa da dignidade como um de seus princípios norteadores, conveio recorrer ao Dicionário da Língua Portuguesa para buscar o significado da palavra “dignidade”, a fim de apurar se ela se encaixava factualmente no contexto em que foi utilizada no projeto de lei sob análise.

Assim conceitua o Caldas Aulete, Minidicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa:

**Dignidade** (*dig.ni.da.de*) *sf.* 1. Qualidade de digno. 2. Amor-próprio, respeito a si mesmo, honradez pessoal, altivez. 3. Função ou cargo honroso; honraria: *dignidade de reitor*. 4. Decência, honestidade. [F.: Do v. lat. *dignitas, atis.*] (AULETE, 2011).

Além dessa, vejamos também “digno”: **Digno** (*dig.no*) *a.* 1. Merecedor de: *livro digno de ser lido*. 2. Honesto, decente: *trabalho digno e qualificado*. [F.: Do .v. lat. *dignus, a, um*. Ant. ger.: *indigno*].

Estando delineadas as principais ocorrências na legislação afeta ao tema e conceituados os termos *dignidade* e *digno*, não foi possível identificar na cobrança pelo serviço de estacionamento qualquer desrespeito à dignidade do consumidor, pois o ato de pagar por um serviço usufruído não fere a honradez pessoal, não é indecente, muito menos desonesto.

Pelo contrário, é justo que se pague, afinal, é por meio destas contraprestações pecuniárias que a economia de mercado se manifesta: recebe-se o bem ou serviço e em troca efetua-se o pagamento.

Além do respeito à dignidade abordado acima, encontra-se entre as justificativas da Lei Estadual nº. 11.411/2019 a necessidade de proteção aos consumidores e seus interesses econômicos, e ela de fato o faz. Mas tanto protege o consumidor que ofende o empreendedor.

Foi observado que a relação entre o consumidor e o estacionamento, enquanto negócio, tornou-se desigual, pois o interesse da pessoa jurídica foi completamente preterido em função da gratuidade concedida ao consumidor, deixando-lhe apenas uma fração mínima do valor que deveria receber.

Através da pesquisa foi percebido, então, que a Lei da Gratuidade de Estacionamento em Shoppings e afins olvidou as obrigações que recaem sobre as empresas responsáveis pela administração de estacionamentos, desconsiderando seus encargos trabalhistas referentes aos funcionários por elas contratados, bem

como as despesas com o custeio da manutenção desses estacionamentos e sua segurança armada e/ou sistematizada, encargos tributários, entre outros.

### **2.3.3 Benefícios aos Comerciantes**

Os benefícios aos comerciantes também são mencionados nos fundamentos do Projeto de Lei Ordinária nº 414/2019. Estes estariam correlacionados primordialmente ao estímulo ao consumo.

De fato, mesmo tendo ocorrido alterações entre o Projeto de Lei e a Lei em si, o art. 2º desta informa que a dispensa se dará quando o consumidor tiver consumido valor equivalente ou maior que 10 (dez) vezes àquele que lhe seria cobrado pelo estacionamento, promovendo, assim, o estímulo ao consumo.

Ocorre que esse consumo que é estimulado se dá nas lojas e outros estabelecimentos pertencentes ao shoppings e centros comerciais, e estas podem não guardar qualquer relação com as empresas que administram os estacionamentos.

Decerto ainda haja estacionamentos cuja administração seja responsabilidade direta do shopping, em que pese o modelo parecer bastante ultrapassado. Mas, ainda assim, o maior consumo nas lojas não significa necessariamente que as receitas verterão para o estacionamento. É que, conquanto haja uma espécie de relação condominial entre as pessoas jurídicas que compõem estes empreendimentos, cada uma delas possui autonomia em relação às atividades comerciais que exercem.

Sendo assim, a pesquisa observou que o argumento do benefício aos comerciantes não é capaz de suprimir o desequilíbrio causado pela Lei nº 11.411/2019 entre o consumidor e a administração dos estacionamentos, conforme explicitado no tópico anterior.

### **2.3.4 Benefício ao Estado**

Outro argumento utilizado pelo legislador seria o acréscimo no recolhimento do ICMS por parte do Estado da Paraíba, considerando o aumento no consumo de bens pelos clientes dos estacionamentos, a fim de obterem a isenção.

Ocorre que o aludido acréscimo no recolhimento do ICMS guarda consigo, em contrapartida, o decréscimo no recolhimento do ISS, especificamente do que seria cobrado diretamente sobre a tarifa de estacionamento. Neste caso, os recursos provenientes de tal serviço, com a lei estarão sendo transferidos dos municípios para os Estados, o que desnuda a guerra fiscal entre entes de diferentes níveis administrativos.

Entretanto, uma vez que o valor a ser consumido para obter o direito à gratuidade é dez vezes maior que o valor da taxa de estacionamento em si, é verdade que pode ocorrer um aumento real no recolhimento de tributos, mas, considerando os problemas já citados anteriormente, do ponto de vista econômico e social, até que ponto se justifica o aumento de receitas estatais?

### **2.3.5 Função Social e Moral**

Em que pese a discutível relevância de se dar às coisas função social e moral, o legislador as mencionou apenas genericamente, sem fornecer detalhes acerca de como exatamente estes princípios estariam sendo evocados a partir da vigência e aplicação da lei ora proposta.

Porém, embora não tenham sido pormenorizados, foi possível inferir que se a lei viria a fazer cumprir, através de si, as almejadas funções social e moral, logo, quis dizer que, naquele momento, as empresas responsáveis pelo fornecimento do serviço de estacionamento não estariam cumprindo sua função social, nem agindo moralmente — se não completamente, pelo menos como deveriam.

Tal silogismo expôs a possibilidade de haver, inconscientemente ou somente de forma velada, um antagonismo entre as ideias de iniciativa privada e função social

da propriedade, o lucro e a moral, quando, na verdade, estes não representam contrariedades, mas se complementam.

Diante da análise deficiente da realidade por parte do legislador, se faz importante frisar que prestação de serviço de estacionamento possui, também, relevante função social, pois gera empregos, possibilita a segurança de um local adequado, fechado e à parte das intempéries do clima, para se guardar veículos e, claro, satisfaz os interesses dos consumidores, entre outras externalidades positivas.

Quanto ao lucro, que com a vigência da lei determinando isenções será diminuído, este também não se constitui como imoral. Na verdade, além de moral, é a condição mesma da manutenção da empresa, pois o que seria o lucro se não a diferença positiva entre as despesas e as receitas do negócio? Qualquer empreendimento que não visa o lucro não consegue manter-se no mercado — a não ser que seja subsidiado ou protegido da concorrência pelo poder público, isto é, a não ser que seja involuntariamente financiado pela sociedade. Deste, sim, pode-se discutir a moralidade.

Vimos, portanto, que os fundamentos utilizados pelo legislador para propor e aprovar a Lei Estadual nº 11.411/2019, na Paraíba, não demonstram consistência teórica e factual e afrontam preceitos da Constituição Federal de 1988, notadamente aqueles relativos à livre iniciativa, que é um dos fundamentos da República brasileira (CF, art. 1º, inciso IV), à valorização do trabalho humano e ao livre exercício de qualquer atividade econômica (CF, art. 170), temas que serão abordados no capítulo posterior.

### 3 A CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI ESTADUAL 11.411/2019

A fim de verificar mais detidamente a constitucionalidade da Lei Estadual nº 11.411/2019, que foi identificada ainda superficialmente através da análise dos fundamentos do Projeto de Lei que lhe deu origem, fez-se mister o aprofundamento deste capítulo.

#### 3.1 DA ABORDAGEM PRINCIPIOLÓGICA

Para tanto, foi realizada a análise do Título 7 da Constituição Federal de 1988, que trata da Ordem Econômica e Financeira do Estado Brasileiro, notadamente de parte do Capítulo I, que estabelece os Princípios Gerais da Atividade Econômica.

O art. 170 é o primeiro deste tomo e possui a seguinte dicção: “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 (...).”

De antemão, convém colacionar as preciosas palavras:

“Por Ordem Econômica entende-se o tratamento jurídico disciplinado pela Constituição para a condução da vida econômica da Nação, limitado e delineado pelas formas estabelecidas na própria Lei Maior para legitimar a intervenção do Estado no domínio privado econômico. (FIGUEIREDO, 2010).

Logo de início é definido que a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa são fundamentos da ordem econômica. Se fosse necessário resumir esta primeira parte do art. 170, certamente poderia se dizer: “A ordem econômica funda-se na valorização do trabalho”. Só e somente só.

Isso porque embora aparentemente pareçam conceitos diferentes, exclusivos entre si, o trabalho humano e a livre iniciativa carregam a mesma essência e se complementam, afinal, o que seria a livre iniciativa se não *trabalho humano*?

Do vendedor de pipocas e balas na frente da escola ao *trader* que expende o dia a analisar os mínimos movimentos da bolsa de valores, do torneiro mecânico ao administrador de estacionamentos, todos executam *trabalho humano* nas suas diferentes nuances, e devem ter sua liberdade, isto é, sua *livre iniciativa* garantida, respeitada e defendida pelo Estado.

A valorização do trabalho, nos termos gerais delineados acima, é um dos caminhos que podem levar a sociedade a uma existência digna, que é o que pretendeu assegurar o legislador constituinte, conforme se vê na parte final do artigo supraescrito.

Assim, ainda no início da análise do art. 170 foi possível identificar a contradição entre o que a Constituição assegura a todos os cidadãos, sejam trabalhadores assalariados, empreendedores etc., e o que, de fato, significa a Lei Estadual paraibana nº 11.411/2019, que na prática inviabiliza ou dificulta sobremaneira as atividades econômicas voltadas ao aluguel de espaços físicos em propriedades privadas para estacionamento de veículos automotores mediante contraprestação pecuniária, vulgo prestação de serviço de estacionamento.

A seguir, nos incisos do art. 170 são especificados os princípios da ordem econômica que devem ser observados, que em resumo são: soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades sociais e regionais, busca do pleno emprego e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte, respectivamente.

Destes princípios e de outros presentes no corpo da Constituição, que são aplicáveis à lei em tela, a presente pesquisa se ocupou, neste capítulo, de relacionar entre si os princípios da livre iniciativa, insculpido no art. 1º, IV e no *caput* do art. 170, e o da defesa do consumidor (art. 5º, XXXII, art. 170, V).

Neste diapasão, como estamos a tratar de princípios, que, para além das normas, estão no patamar superior do ordenamento jurídico, conveio, por precaução e zelo, nos ater à lição do Ministro:

“Princípio - já averbamos alhures - é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalização do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo [...]. Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. **A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos.** É a mais grave forma de ilegalidade ou de inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura

mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que os sustêm e alui-se toda a estrutura nelas esforçada”. (MELLO, 2000, grifo nosso).

Portanto, vimos que Mello (2000) considera que a desatenção ao princípio é uma ofensa não a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. Deste modo fica visível a importância do Estado, na sua integralidade, através de seus três poderes, observar e respeitar o cumprimento dos princípios incrustados na Norma Constitucional.

Diante da extensão da Constituição Federal, entretanto, é natural que haja, em algum momento, conflitos principiológicos. Neste caso de choque entre duas ideias, dois fundamentos, dois elementos norteadores do ordenamento jurídico, se faz necessária a ponderação entre estes, a fim de evitar a indesejável insegurança jurídica.

Para a pesquisa, especificamente, não houve outra saída senão sopesar os princípios da livre iniciativa e da proteção aos direitos do consumidor.

Importante lembrar que anteriormente foi demonstrado que não havia, precisamente, antagonismo entre o princípio da livre iniciativa e o da função social, uma vez que “a prestação de serviço de estacionamento possui, também, relevante função social, pois gera empregos, possibilita a segurança de um local adequado, fechado e à parte das intempéries do clima, para se guardar veículos e, claro, satisfaz os interesses dos consumidores, entre outras externalidades positivas”.

Por conseguinte, a demonstração específica de que também não há necessariamente uma relação antagônica entre o princípio da livre iniciativa e a defesa dos direitos do consumidor foi, portanto, de fundamental importância para os objetivos do trabalho.

Primeiramente, se fez necessário explicitar que a tentativa de garantir gratuidades indiscriminadas aos consumidores, sob o argumento de que se está a defender os seus direitos, constitui-se como um ato de ignorância quanto ao funcionamento da realidade das coisas ou, na pior das hipóteses, trata-se de demagogia, através da qual se busca “fazer cortesia com o chapéu alheio”, para utilizar um brocardo popular dos tempos passados.

Trata-se de ignorância quanto ao funcionamento da realidade pois, ao passo que a Constituição Brasileira erige o princípio da livre iniciativa como um de seus fundamentos, bem como determina que a intervenção do Estado na economia se dará de modo subsidiário e complementar, toda e qualquer tentativa de controlar a economia

sob a justificativa de justiça social e outros termos semelhantes e aparentemente carregados de virtudes se demonstram contrários ao que foi pensado quando se vislumbrou o que seria o futuro deste país em 1988, quando se optou pela economia de mercado em detrimento da planejada.

Se vivemos num país cuja economia se pauta nos princípios de liberdade que caracterizam o ambiente capitalista, as tentativas de socializar o mercado, de torná-lo “inclusivo”, “justo”, etc., caminham na direção contrária: na direção do Socialismo. Friedrich Hayek, economista vencedor do Prêmio Nobel de Economia, chamaria a isto de “O Caminho da Servidão”, que é o nome de uma de suas obras mais famosas. E esta não foi, definitivamente, a escolha feita pelo poder constituinte.

Se o legislador percebe que existe insatisfação por parte da sociedade que ele representa, em relação aos preços cobrados nos estacionamento, sua ação para dar-lhes uma resposta não deve olvidar os direitos e garantias presentes na Constituição, pois “o direito de um termina onde começa o do outro”, e a livre iniciativa lá está para garantir que o mercado (leia-se: o cidadão que empreende) forneça bens e serviços de acordo com as leis que regem oferta e demanda.

Acerca do princípio da defesa do consumidor, eis a lição: “É corolário do princípio da livre-concorrência, sendo, juntamente com este, princípios de integração e de defesa de mercado, uma vez que se compõe de fornecedores e consumidores” (FIGUEIREDO, 2010).

Percebemos como ele reconhece a complementaridade entre ambos os princípios abordados. E segue:

“Cabe ressaltar, por oportuno, que **a proteção ao consumidor não pode traduzir-se em paternalismo injustificável** que proteja e permita o abuso de direito por parte deste, **em detrimento da justa composição econômico-financeira do mercado.**” (FIGUEIREDO, 2010, grifo nosso).

A pesquisa enxergou, assim, que a Lei Estadual nº 11.411/2019 se subsume perfeitamente à colocação feita por Figueiredo (2010), pois se traduz em paternalismo injustificável e causa prejuízos à justa composição econômico-financeira do mercado.

Cumprir também quanto ao princípio da defesa do consumidor que o efeito da vigência de leis como a Lei Estadual nº 11.411/2019 é, na verdade, o contrário do esperado.

A diminuição do lucro desestimula a atividade empreendedora, o ato de empresar, tornando-a um estorvo, um fardo que, pela lógica, não deve ser suportado.

O resultado prático é a fuga de investidores, a escassez de capital investido no ramo e seu conseqüente sucateamento, produzindo tão-somente mais insatisfação ao consumidor sem falar nos efeitos negativos para a economia e à sociedade como um todo.

### 3.2 A QUESTÃO DA COMPETÊNCIA

Outro parâmetro de abordagem para a análise da constitucionalidade da Lei Estadual paraibana nº 11.411/2019 utilizado na presente pesquisa foi o da competência legislativa, o qual trataremos a seguir.

A Constituição Federal de 1988 em seu Título III define a organização do Estado brasileiro. Os capítulos contidos no referido título tratam da organização político-administrativa, da União, dos Estados Federados, dos municípios, do Distrito Federal e dos Territórios, entre outros temas.

Ao especificar detalhes acerca da União, o poder constituinte definiu sua competência legislativa no art. 22. Sobre eles, ensina:

A Constituição Federal prevê nos 29 incisos do art. 22 as matérias de competência privativa da União, definindo preceitos declaratórios e autorizativos da competência geral na legislação federal e demonstrando clara supremacia em relação aos demais entes federativos, em virtude da relevância das disposições. (MORAES, 2013, p. 314).

Assim, vemos que o constituinte reservou para a União a competência privativa para legislar sobre determinadas matérias, por entender que estas possuíam grande relevância para o Estado e, portanto, deveriam ser tratadas a nível federal.

Entre elas, logo no inciso I do art. 22, encontramos um rol que especifica os principais ramos do direito que estão reservados exclusivamente ao talante da União: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho”.

Como vemos, o direito civil é uma delas, logo, impassível de produção legislativa oriunda de qualquer dos Estados federados, Distrito Federal ou municípios, exceto quando expressamente delegado o que não se dá em parte alguma.

Outrossim, a pesquisa identificou que poderia ser aludido em defesa da lei que regulamenta a cobrança de tarifas de estacionamentos privados que esta encontra-se inserida na seara do direito consumerista e que, assim, estaria justificada e escusada da alegação de inconstitucionalidade formal, nos termos do art. 25, §1º e art. 24, V e VIII, ambos da Carta Maior.

A resposta à irresignação descrita no parágrafo anterior é a seguinte:

A Lei Estadual nº 11.411/2019 legisla sobre a precificação dos serviços prestados por uma pessoa jurídica de direito privado e, assim, limita a atuação de um agente econômico no âmbito de sua atividade. Em que pese os argumentos

constantes de sua justificativa, que fazem alusão aos pretensos benefícios aos consumidores, na prática a lei versa majoritariamente sobre direito civil.

Portanto, além da inconstitucionalidade material identificada através da ofensa ao princípio da livre-iniciativa, a Lei 11.411/2019 também padece de vício de inconstitucionalidade formal, pois não respeita as regras de competência estabelecidas pela Constituição Federal de 1988.

Ademais, ainda que exista a remota possibilidade de prolongamento da discussão quanto ao vício de constitucionalidade material, por tratar-se de debate principiológico, a inconstitucionalidade formal não se sujeita aos ditames da subjetividade: trata-se da análise objetiva de regras de competência preceituadas de modo diáfano no corpo da Constituição.

## 4 ESTUDO DE CASOS ANÁLOGOS À LEI ESTADUAL 11.411/2019

O embate entre empreendedores que administram estacionamentos privados em shoppings centers, centros comerciais e outros, e o Estado, são fato comum em todo o território nacional, pois a sanha legiferante para impor isenções e/ou regulamentar preços ainda aparenta ser, infelizmente, uma expressão da cultura brasileira, que anseia pelo paternalismo estatal.

### 4.1 A LEI MUNICIPAL Nº 5.669/2014, DE CAMPINA GRANDE

Aqui no Estado da Paraíba, por exemplo, a pesquisa identificou lei de teor semelhante ao da Lei Estadual 11.411/2019 cuja vigência foi negada pelo Poder Judiciário. Fala-se da Lei Municipal nº 5.669/2014, de Campina Grande, a qual trataremos a seguir.

A Lei Municipal nº 5.669/2014, de Campina Grande, determinava que os estacionamentos privados da cidade ficassem obrigados a implementar o sistema de cobrança por tempo fracionado, a partir da segunda hora, em frações de 10 (dez) minutos, proporcionais ao preço da primeira hora, durante o período de permanência dos veículos.

Sentindo-se lesado em seus direitos, o condomínio do Partage Shopping impetrou mandado de segurança para obstar a autuação e a penalização em razão dos efeitos concretos da norma municipal supramencionada.

O *mandamus* foi acolhido pela 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Campina Grande e, alfim, a tutela foi ratificada nos autos do Reexame Necessário nº 0010852-37.2015.815.0011, sob a relatoria do Desembargador José Aurélio da Cruz.

Em parte do *decisum*, foi afirmado:

**“(…) afigura-se patente a invasão de competência do Poder Legislativo local, que, ao dispor sobre prerrogativa de cobrança dos estabelecimentos comerciais da cidade pelo uso dos estacionamentos dispensados ao consumidor, acabou por disciplinar matéria de natureza civil, adentrando, assim, na esfera privativa da União, consoante previsão do art. 22, I, da Constituição Federal. (CAMPINA GRANDE, 2012, grifo nosso).**

Além disso, o Desembargador ainda informou que se tratava claramente de questão afeta ao direito de propriedade, de ordem patrimonial, não se confundindo, portanto, com os interesses locais que demandam regulamentação pelo legislativo local.

A pesquisa identificou claramente a analogia existente entre a Lei Municipal nº 5.669/2014 do município de Campina Grande e a Lei Estadual nº 11.411/2019 do Estado da Paraíba, razão pela qual entendeu que, assim como aquela, esta padece de vício de constitucionalidade formal.

#### 4.2 O AGRAVO REGIMENTAL Nº 764.763, DO STF

A matéria tratada pela pesquisa também já foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal. O excerto identificado pela pesquisa como adequado para a análise e comparação com a matéria em estudo foi o Agravo Regimental nº 764.763, cuja decisão foi proferida este ano, em 31/05/2019.

Tratou-se de querela envolvendo o “Estacionamento Itajaí Shopping LTDA” e o Município de Itajaí, em Santa Catarina. O Senhor Ministro Luiz Fux entendeu que a jurisprudência do STF é:

“... é uníssona no sentido de que **a disciplina relativa à exploração econômica de estacionamentos privados**, seja quanto ao estabelecimento de cobranças fracionadas ou à vedação de cobrança, **refere-se ao Direito Civil, portanto, de competência legislativa privativa da União**, consoante disposto no artigo 22, I, da Constituição Federal.” (FUX, 2019).

Portanto, através da análise direta dos preceitos constitucionais, notadamente aqueles voltados à definição das competências legislativas nos diferentes níveis de Poder, bem como pelos excertos jurisprudenciais supracolacionados, que, embora sejam dois, exprimem o entendimento já pacificado nas varas e tribunais em todo o país, a presente pesquisa considerou como inconstitucional de pleno direito a Lei Estadual nº 11.411, do Estado da Paraíba.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho apresentou uma análise acerca da Lei Estadual nº 11.411/2019 e seus fundamentos, bem como sua relação análoga com outros dispositivos legais já apreciados pelo poder judiciário até em última instância.

A discussão acerca das inúmeras nuances da regulamentação da cobrança de taxas de estacionamento em shoppings e afins, ou, como o presente trabalho preferiu chamar, a regulamentação da “cobrança do aluguel de espaços privados para estacionamento de veículos automotores”, foi extremamente profícua e abriu espaço para discussões mais aprofundadas — para não dizer *elevadas* — sobre a matéria em comento.

Isso devido a análise de princípios constitucionais tão importantes como os da livre iniciativa, da valorização do trabalho humano, da função social da propriedade, entre outros, que, a nosso ver, merecem ser discutidos sob uma nova perspectiva ideológica, a fim de, dialeticamente, construir um conhecimento mais firme, preciso e capaz de contribuir efetivamente com o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

Além disso, neste trabalho foi possível observar que mesmo havendo jurisprudência sedimentada acerca da matéria, ainda assim seguem sendo apresentadas propostas semelhantes nas câmaras municipais e assembleias legislativas do país, que se aprovadas certamente causarão danos à ordem econômica e, especificamente, aos sujeitos de direito envolvidos diretamente na prestação do serviço de estacionamento. Estas novas querelas, inevitavelmente, serão apreciadas pelo já sobrecarregado Poder Judiciário.

Isso demonstra que o problema vai muito além da mera inconstitucionalidade da lei, porque se isto fosse devidamente considerado, os projetos mencionados não passariam sequer das respectivas comissões de Constituição e Justiça de cada casa legislativa.

A pesquisa deduz que talvez este seja um problema cultural, conforme posto anteriormente, dado que a maior parte da população tende a se encantar por propostas demagógicas e paternalistas. E, por outro lado, os representantes políticos que necessitam a qualquer custo se manter atuantes aos olhos da população, não se sentem constrangidos de propor projetos de lei para satisfazer tal demanda, nem que para tanto precisem afrontar a Lei Maior da pátria.

Entretanto, o que causa receio quanto ao futuro é o fato de que as leis que regulamentam a cobrança de estacionamento tiveram sua vigência cessada pelo Poder Judiciário única e exclusivamente por padecerem de inconstitucionalidade formal no caso em tela, o vício de incompetência fundamentado no art. 22 da Carta Fundamental.

Isso significa que caso o Congresso Nacional decida aprovar a regulamentação desta matéria nos moldes propostos pelas câmaras municipais e assembleias legislativas como já existem projetos em tramitação tal lei, na ótica dos juízes, desembargadores e ministros, provavelmente atenderia aos requisitos constitucionais de competência quanto a matéria.

Por isso que entende ser importante explicitar, além da inconstitucionalidade formal, a inconstitucionalidade material das propostas que versem sobre a intervenção do Estado na definição de preços em estacionamento, mesmo que por meio de leis federais, pois isto se trata de afronta aos princípios entronizados na Carta da República e desrespeita a Ordem Econômica por ela sustentada, principalmente no que tange à livre iniciativa.

Este trabalho encontra seu epílogo após se debruçar de forma pormenorizada sobre a Lei Estadual nº 11.411/2019 do Estado da Paraíba, a fim de compreender seus fundamentos, verificar a possibilidade de coexistência entre o princípio que alegadamente a motivou a defesa do consumidor e o princípio da livre iniciativa, um dos fundamentos da República brasileira e, ao fim, analisar sua constitucionalidade sob as óticas material e formal.

Foi visto, a partir da análise de seus fundamentos, que a mencionada lei não apresenta base racional sólida, pois os alegados benefícios aos consumidores, comerciantes e ao Estado, após elucubração, não se provaram possíveis ou suficientes para lhe justificar o viger.

Quanto aos princípios constitucionais que se buscou sopesar, a pesquisa conclui que não há maneira de equilibrar a defesa do consumidor e a livre iniciativa não nos termos propostos tradicionalmente, que defendem a maior intervenção do Estado na economia, uma vez que este expediente sufoca o direito fundamental à livre iniciativa. Tal coexistência apenas parece ser possível quando se compreender que quem melhor defende os interesses e os direitos do consumidor é o mercado, pois este naturalmente busca satisfazer os interesses daqueles, servindo-o com excelência e adequando-se às suas demandas.

Quanto a análise da constitucionalidade, foi possível concluir que do ponto de vista formal, da competência legislativa, a Lei Estadual nº 11.411/2019 apresenta vícios, por tratar de matéria relacionada ao direito civil, que é de competência privativa da União, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal.

No que tange à análise da constitucionalidade material, através da reflexão principiológica sobre a matéria, conclui-se que a Lei Estadual nº 11.411/2019 igualmente padece de vícios, por afrontar preceitos legais como a livre iniciativa, uma vez que legisla sobre a precificação dos serviços prestados por uma pessoa jurídica de direito privado e, assim, limita a atuação de um agente econômico no âmbito de sua atividade.

Entretanto, o presente trabalho é concluído com o sentimento de ainda estar inacabado. Longe de ser um defeito, trata-se de uma qualidade. Para provar, ousa utilizar uma breve citação do livro *Moby Dick*, escrito por Hermann Melville, que diz:

“... pois as pequenas construções podem ser completadas por seus primeiros arquitetos, enquanto as grandes, as verdadeiras, sempre deixam a pedra de cimalha para a posteridade. Que Deus me guarde de completar alguma coisa! (...)” (MELVILLE, 2012).

Justo e necessário é, que os agentes políticos, detentores do poder de reger, em certa medida, as relações sociais, possam discutir suas propostas na posse de um conhecimento que ultrapasse a superficialidade do desejo agradável —porém nem sempre sadio — ou até mesmo demagogo, de promover o bem comum, pois suas ações possuem consequências que devem ser muito bem analisadas, dado seu poder de causar mudanças profundas e significativas na dinâmica social.

## REFERÊNCIAS

A HISTÓRIA do automóvel no Brasil. **Portal do Trânsito Brasileiro**, [S.l.; s.n.], 2019. Disponível em: [http://www.transitobr.com.br/index2.php?id\\_conteudo=141](http://www.transitobr.com.br/index2.php?id_conteudo=141). Acesso em: 12 set. 2019.

ALMEIDA, João Batista de. **A proteção Jurídica do consumidor**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 43-48.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DETRANS – AND. **Brasil já tem 1 carro a cada 4 habitantes, diz Denatran**. [S.l.; s.n.], 2019. Disponível em <http://www.and.org.br/brasil-ja-tem-1-carro-a-cada-4-habitantes-diz-denatran/>. Acesso em: 14 set. 2019.

AULETE, Caldas. **Novíssimo Aulete**: dicionário contemporâneo da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Lexicon, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. **Código de Defesa do Consumidor**. Decreto Presidencial nº 2.181, de 20 de março de 1997, Brasília, DF, 1997.

BRITO, Alírio Maciel Lima de; DUARTE, Haroldo Augusto da Silva Teixeira. **O princípio da vulnerabilidade e a defesa do consumidor no direito brasileiro: origem e consequências nas regras regulamentadoras dos contratos e da publicidade**. Teresina. Revista Jus Navigandi, 2006.

DINIZ, Taciano Luis Barbosa. **Projeto de Lei Ordinária nº 414/2019, de 05 de maio de 2019**. Paraíba: Assembleia Legislativa da Paraíba, 2019. Disponível em [http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl\\_documentos/materia/61992\\_texto\\_integral](http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/sapl_documentos/materia/61992_texto_integral). Acesso em: 10 set. 2019.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2010.

LEI Ordinária nº 11.411/2019, de 07 de agosto de 2019. Assembleia Legislativa da Paraíba. **Diário Oficial do Estado da Paraíba, de 08 de agosto de 2019**. Paraíba: Atos do Poder Legislativo, 2019. p. 2.

LIMA MARQUES, Cláudia. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 747-748.

MELVILLE, Hermann. **Moby dick**: ed. luxo: bilíngue (português). [S.l.]: Ed. Landmark, 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 314.

PARÁIBA. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. **Reexame Necessário nº 0010852-37.2015.815.0011**, do Gabinete do Desembargador José Aurélio da Cruz, João Pessoa-PB: TJ-PB, 2016.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 24. ed. São Paulo: Editora SARAIVA, 2013. p. 83.

SILVA, Jorge Alberto Quadros de Carvalho. **Código de Defesa do Consumidor Anotado e legislação complementar**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

VON MISES, Ludwig. **Intervencionismo, uma análise econômica**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

TEPEDINO, Gustavo. **As relações de consumo e a nova teoria contratual**. Temas de direito civil. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 205.

## ANEXO A



ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA  
DO ESTADO DA PARAÍBA

CASA DE EPITÁCIO PESSOA  
GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Certifico, para os devidos fins, que esta  
LEI foi publicada no DOE, Nesta Data  
08 / 08 / 2019  
Crista Lucia Sa  
Gerência Executiva de Registro de Atos e  
Legislação da Casa Civil do Governador

LEI Nº 11.411, DE 07 DE AGOSTO DE 2019.  
AUTORIA: DEPUTADO TACIANO DINIZ

**Dispõe sobre a dispensa do pagamento de estacionamento em shoppings centers, mercados e centros comerciais, nas condições que especifica.**

**O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA**

Faz saber que a Assembleia Legislativa decreta, e eu, em razão da sanção tácita, nos termos do § 1º do Art. 196 da Resolução nº 1.578/2012 (Regimento Interno) c/c o § 7º do art. 65, da Constituição Estadual, Promulgo a seguinte Lei:

**Art. 1º** Ficam dispensados os pagamentos dos serviços de estacionamento em shoppings centers, mercados e centros comerciais do Estado da Paraíba, nas condições elencadas nos artigos seguintes.

**Parágrafo único.** Se o consumidor sair do estacionamento antes de 20 (vinte) minutos de permanência, é vedado ao fornecedor a cobrança do serviço.

**Art. 2º** A dispensa a que se refere o art. 1º fica condicionada a realização de compras que totalizem um valor igual ou superior a 10 (dez) vezes ao que for cobrado do consumidor pelo seu tempo de permanência no estacionamento.

**§ 1º** Para concessão da dispensa o cliente deverá comprovar a compra através de documentação fiscal emitida pelo estabelecimento ou loja deste.

**§ 2º** A documentação que trata o § 1º somente será válida se emitida em data igual ao uso do estacionamento.

**Art. 3º** O benefício previsto nesta Lei só poderá ser compreendido pelo cliente que permanecer por no máximo 5 (cinco) horas no interior do estabelecimento.

**§ 1º** O tempo de permanência do cliente será comprovado mediante a emissão de documento com registro da hora exata de sua entrada naquele estabelecimento.

**§ 2º** Caso seja ultrapassado o tempo de permanência do veículo do cliente dentro do estacionamento, previsto no art. 3º desta Lei, o tempo excedente será cobrado conforme tabela de preços utilizados normalmente pelo estabelecimento.

**Art. 4º** Deverão os estabelecimentos listados no art. 1º divulgar o conteúdo desta Lei através de letreiros ou cartazes expostos nas suas dependências com todas as informações necessárias aos consumidores.

**Art. 5º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Paço da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, "Casa de Epitácio Pessoa",  
João Pessoa, 07 de agosto de 2019.

**ADRIANO GALDINO**  
Presidente

