

01/08/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 451 RIO DE JANEIRO

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO - CNC
ADV.(A/S)	: ANNA MARIA DA TRINDADE DOS REIS
ADV.(A/S)	: ONURB COUTO BRUNO
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Ementa: COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. ADI. LEI ESTADUAL QUE ESTABELECE MEDIDAS DE SEGURANÇA EM ESTACIONAMENTOS. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A Lei Estadual 1.748/1990, que impõe medidas de segurança em estacionamento, é inconstitucional, quer por invadir a competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF/88, art. 22, I), conforme jurisprudência consolidada nesta Corte, quer por violar o princípio da livre iniciativa (CF/88, art. 170, par. único, e art. 174), conforme entendimento pessoal deste relator, expresso quando do julgamento da ADI 4862, rel. Min. Gilmar Mendes.

2. O artigo 1º da lei impugnada, ao obrigar tais empresas à manutenção de empregados próprios nas entradas e saídas dos estacionamentos, restringe a contratação de terceirizados, usurpando, ainda, a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF/88, art. 22, I).

3. Ação julgada procedente.

4. Tese: 1. “Lei estadual que impõe a prestação de serviço segurança em estacionamento a toda pessoa física ou jurídica que disponibilize local para estacionamento é inconstitucional, quer por violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil, quer por violar a livre iniciativa.” 2. “Lei estadual que impõe a utilização de empregados próprios na entrada e saída de estacionamento, impedindo a terceirização, viola a competência privativa da União para legislar sobre

ADI 451 / RJ

direito do trabalho.”

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Turma do Supremo Tribunal Federal, sob a presidência da Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata de julgamento, por maioria e nos termos do voto do Relator, em julgar procedente a ação para declarar integralmente inconstitucional a Lei 1.748/90 do Estado do Rio de Janeiro, vencidos, em parte, os Ministros Alexandre de Moraes, Edson Fachin e Ricardo Lewandowski. Em seguida, acordam em afirmar as seguintes teses: 1 - “Lei estadual que impõe a prestação de serviço de segurança em estacionamento a toda pessoa física e jurídica que disponibilize local para estacionamento é inconstitucional, quer por violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil, quer por violar a livre iniciativa”. 2 - “Lei Estadual que impõe a utilização de empregados próprios na entrada e saída de estacionamento, impedindo a terceirização, viola a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho”. Ausentes, justificadamente, os Ministros Dias Toffoli e Celso de Mello.

Brasília, 1º de agosto de 2017.

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - RELATOR

01/08/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 451 RIO DE JANEIRO

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO - CNC
ADV.(A/S)	: ANNA MARIA DA TRINDADE DOS REIS
ADV.(A/S)	: ONURB COUTO BRUNO
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RELATÓRIO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional do Comércio - CNC, em face do art. 1º, do art. 4º e do art. 5º da Lei nº 1.748, de 19 de novembro de 1990, do Estado do Rio de Janeiro, que estabelece medidas de segurança nos estacionamentos destinados a veículos automotores. Confira-se o teor dos dispositivos impugnados:

Lei 1.748/1990:

“Art. 1º - A pessoa física ou jurídica, independentemente do ramo de sua atividade, que ofereça ao público área própria ou de terceiros, para estacionamento de veículos automotores no Estado do Rio de Janeiro, fica obrigada a manter empregados próprios nas entradas e saídas das dependências destinadas a tal fim e a cercar o estacionamento ao ar livre.

.....

Art. 4º - O detentor do estacionamento é o responsável pela guarda e vigilância dos bens, respondendo pelos prejuízos decorrentes da falta desse dever em caso de roubo ou furto.

Art. 5º - A indenização decorrente de roubo ou furto do

ADI 451 / RJ

veículo estacionado é de responsabilidade do detentor do estacionamento e deverá ser paga ao proprietário do bem, pelo valor de mercado na data do pagamento.”

2. O requerente sustenta que o Estado do Rio de Janeiro invadiu a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho e sobre direito civil (art. 22, I, CF). Alega, também, que as normas impugnadas ofendem o princípio da livre iniciativa (art. 170, parágrafo único, e art. 174, CF). Por fim, procura afastar a competência estadual concorrente para legislar sobre responsabilidade por dano ao consumidor, sob o fundamento de que há lei federal que disciplina a responsabilidade civil, sem necessidade de suplementação por lei estadual.

3. O Supremo Tribunal Federal indeferiu o pedido de medida cautelar, por decisão unânime, entendendo estar ausente a plausibilidade jurídica do direito alegado, bem como o *periculum in mora*.

4. O Governador do Estado do Rio de Janeiro prestou informações defendendo a constitucionalidade dos dispositivos impugnados. Em relação ao art. 1º, alegou que este não trata de direito trabalhista, mas de relação de consumo, enquadrando-se na hipótese de competência concorrente, prevista no art. 24, V, CF[1]. Quanto aos artigos 4º e 5º, da Lei nº 1.748/1990, afirmou que o legislador apenas incorporou ao direito positivo a jurisprudência dos tribunais e que tais dispositivos disciplinam casos de responsabilidade por dano ao consumidor, hipótese da competência concorrente mencionada no art. 24, VIII, CF[2].

5. Ao prestar informações, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro anexou a justificativa do autor do Projeto que deu origem à lei questionada e afirmou que os dispositivos impugnados não invadem a competência privativa da União.

6. A Advocacia-Geral da União (AGU) defendeu, preliminarmente,

ADI 451 / RJ

que a ação não deveria ser conhecida, uma vez que a norma em que estão inseridos os dispositivos questionados não seria dotada de caráter abstrato. No mérito, defendeu a constitucionalidade da lei, invocando as razões apresentadas pela Assembleia Legislativa e pelo Governador.

7. A Procuradoria Geral da República (PGR) manifestou-se pela constitucionalidade dos dispositivos. Alegou que o art. 1º, em vez de tratar de direito do trabalho, impôs a fiscalização das entradas e saídas do estacionamento por empregados dos responsáveis pelo local. Em relação aos demais artigos, entendeu que estes se enquadrariam na modalidade de competência concorrente para legislar sobre responsabilidade por danos ao consumidor.

8. É o relatório.

Notas:

[1] “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...); V - produção e *consumo*” (grifou-se).

[2] “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...); VIII - *responsabilidade por dano* ao meio ambiente, *ao consumidor*, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico” (grifou-se).

01/08/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 451 RIO DE JANEIRO

Ementa: COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. ADI. LEI ESTADUAL QUE ESTABELECE MEDIDAS DE SEGURANÇA EM ESTACIONAMENTOS. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A Lei Estadual 1.748/1990, que impõe medidas de segurança em estacionamento, é inconstitucional, quer por invadir a competência privativa da União para legislar sobre direito civil (CF/88, art. 22, I), conforme jurisprudência consolidada nesta Corte, quer por violar o princípio da livre iniciativa (CF/88, art. 170, par. único, e art. 174), conforme entendimento pessoal deste relator, expresso quando do julgamento da ADI 4862, rel. Min. Gilmar Mendes.

2. O artigo 1º da lei impugnada, ao obrigar tais empresas à manutenção de empregados próprios nas entradas e saídas dos estacionamentos, restringe a contratação de terceirizados, usurpando, ainda, a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF/88, art. 22, I).

3. Ação julgada procedente.

4. Tese: 1. “Lei estadual que impõe a prestação de serviço segurança em estacionamento a toda pessoa física ou jurídica que disponibilize local para estacionamento é inconstitucional, quer por

ADI 451 / RJ

violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil, quer por violar a livre iniciativa.” 2. “Lei estadual que impõe a utilização de empregados próprios na entrada e saída de estacionamento, impedindo a terceirização, viola a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho.”

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

I. PRELIMINAR

1. A ação deve ser conhecida. Ao contrário do que foi afirmado pela AGU, a norma impugnada possui indiscutível caráter geral e abstrato, dirigindo-se a todas as pessoas físicas ou jurídicas que ofereçam serviço de estacionamento. Trata-se, portanto, de ato normativo, passível de questionamento pela via da ação direta.

II. MÉRITO

2. No que respeita ao mérito da ação, a norma em exame obriga **todas as pessoas físicas e jurídicas** que ofereçam estacionamento, em área própria ou de terceiro, **independentemente da atividade** que exerçam, a manter **empregados próprios** nas entradas e saídas do estacionamento, **a cercá-lo, a responsabilizar-se pela segurança dos veículos** e a indenizar o proprietário do veículo, em caso de roubo ou furto, com base nos critérios fixados na norma.

3. Como alegado pela requerente, a previsão, constante do art. 1º da Lei Estadual 1.748/1990, que impõe a manutenção de empregados

ADI 451 / RJ

próprios nas entradas e saídas dos locais destinados a estacionamento implica vedação à possibilidade de terceirização do serviço de vigilância. Nesse ponto, há indiscutível inconstitucionalidade formal, por invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF/88, art. 22, I), uma vez que a norma dispõe sobre a natureza da relação (de trabalho) que deverá existir entre o prestador do serviço e o empregado da vigilância.

4. Quanto à alegação de inconstitucionalidade formal por violação à competência privativa da União para dispor sobre direito civil, de fato, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal tem considerado, como regra, que a regulamentação de estacionamentos (sobretudo quando interfere sobre a cobrança de preço) configura o exercício de tal competência (CF/88, art. 22, I)[1]. É o que confirmam as ementas de julgados transcritos abaixo:

“COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO – DIREITO CIVIL – ESTACIONAMENTO – SHOPPING CENTER – HIPERMERCADOS – GRATUIDADE – LEI Nº 4.541/2005, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – PRECEDENTES. Invade competência legislativa da União, prevista no artigo 22, inciso I, da Carta da República, norma estadual que veda a cobrança por serviço de estacionamento em locais privados. Precedentes: Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1.472/DF, relator ministro Ilmar Galvão, nº 2.448/DF, relator ministro Sydney Sanches, e nº 1.623/RJ, relator ministro Joaquim Barbosa”. (AI 730856 AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, grifou-se)

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. LEI ESTADUAL 4.049/2002. ESTACIONAMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS. GRATUIDADE AOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA E AOS MAIORES DE SESSENTA E CINCO ANOS. VIOLAÇÃO AO

ADI 451 / RJ

ART. 22, I, DA CONSTITUIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL. AGRAVO IMPROVIDO. I – A Lei estadual 4.049/2002, ao prever a gratuidade de todos os estacionamentos situados no Estado do Rio de Janeiro aos portadores de deficiência e aos maiores de sessenta e cinco anos, proprietários de automóveis, violou o art. 22, I, da Constituição Federal. Verifica-se, no caso, a inconstitucionalidade formal da mencionada lei, pois a competência para legislar sobre direito civil é privativa da União. Precedentes. II – Agravo regimental improvido”. (AI 742679 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, grifou-se)

“EMENTA: 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, Rel. Min. Joaquim Barbosa, grifou-se)

5. Entendimento semelhante àqueles manifestados acima poderia conduzir à inconstitucionalidade formal da lei impugnada, por violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil, tendo em conta que ela dispõe sobre contrato de serviço de vigilância em estacionamento.

6. Permito-me, contudo, reiterar entendimento pessoal explicitado quando do julgamento da ADI 4.862, rel. Min. Gilmar Mendes. Na

ADI 451 / RJ

ocasião, manifestei-me não pela inconstitucionalidade formal da norma, mas pela inconstitucionalidade material.

7. Observei, então, que o controle de preços pelo Estado não é matéria de direito civil, mas, sim, atinente ao direito econômico, com possíveis reflexos na proteção ao consumidor, razão pela qual defendi o fortalecimento das competências estaduais. Por essa razão, deixei de reconhecer a invasão da competência privativa da União, tal como consolidado na jurisprudência do Supremo.

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

9. No presente caso, ainda que não se trate especificamente de fixação de preços, a lei obriga qualquer pessoa, física ou jurídica, de qualquer porte, atuante em qualquer ramo, e que disponibilize local para estacionamento, a prestar serviço de vigilância. Ora, facilitar o estacionamento é diferente de prometer garantir a segurança dos automóveis. Impor a quem facilita o estacionamento a obrigação de proteger os bens contra furto e roubo enseja violação à livre iniciativa, porque implica obrigar pessoas privadas a prestarem serviço diverso, alheio à natureza do seu negócio (CF/88, art. 170, par. único, e art. 174). Portanto, entendo que também neste caso, e à semelhança do que defendi na ADI 4.862, a norma impugnada enseja violação ao princípio da livre iniciativa.

III. CONCLUSÃO

10. Diante do exposto, julgo procedente o pedido quanto ao art. 1º da Lei nº 1.740/90 do Estado do Rio de Janeiro, por violação à competência privativa da União para dispor sobre direito do trabalho (art. 22, I, CF/88).

ADI 451 / RJ

Julgo, ainda, a norma integralmente inconstitucional, quer em virtude da alegada violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil, nos termos da jurisprudência do STF, quer por desrespeito ao princípio da livre iniciativa (art. 170, par. único, e art. 174, CF/88).

11. Firmo as seguintes teses: 1. “Lei estadual que impõe a prestação de serviço segurança em estacionamento a toda pessoa física ou jurídica que disponibilize local para estacionamento é inconstitucional, quer por violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil, quer por violar a livre iniciativa.” 2. “Lei estadual que impõe a utilização de empregados próprios na entrada e saída de estacionamento, impedindo a terceirização, viola a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho.”

É como voto.

Notas:

[1] “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - **direito civil**, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e **do trabalho**” (grifou-se).

01/08/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 451 RIO DE JANEIRO**VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Confederação Nacional do Comércio – CNC, na qual essa entidade questiona dispositivos da Lei 1.748/1990, do Estado do Rio de Janeiro, que: (a) obriga toda empresa ou pessoa física que ofereça serviço de estacionamento para veículos automotores a manter empregados na entrada e saída dos mesmos; (b) estabelece a responsabilidade civil do “detentor do estacionamento” pela guarda e vigilância dos bens, atribuindo-lhe especificamente a responsabilidade pelo pagamento de indenização pelos danos emergentes da eventual falha nesse dever de vigilância.

Eis o teor da norma impugnada:

Art. 1º - A pessoa física ou jurídica, independentemente do ramo de sua atividade, que ofereça ao público área própria ou de terceiros, para estacionamento de veículos automotores no Estado do Rio de Janeiro, fica obrigada a manter empregados próprios nas entradas e saídas das dependências destinadas a tal fim e a cercar o estacionamento ao ar livre.

Parágrafo Único - Fica vedada a cobrança ao usuário do estabelecimento a que se refere esta Lei, de qualquer quantia pela sua utilização.

Art. 2º - O usuário receberá o tíquete de estacionamento com data e hora de sua entrada com a individualização do veículo, sendo registrada, igualmente, a hora de sua saída.

Art. 3º - No verso do tíquete constarão as condições do uso do estacionamento.

Art. 4º - O detentor do estacionamento é o responsável pela guarda e vigilância dos bens, respondendo pelos prejuízos decorrentes da falta desse dever em caso de roubo ou furto.

Art. 5º - A indenização decorrente de roubo ou furto do veículo estacionado é de responsabilidade do detetor do estacionamento e deverá ser paga ao proprietário do bem, pelo

ADI 451 / RJ

valor de mercado na data do pagamento.

Art. 6º - (VETADO)

Art. 7º - Os Municípios estabelecerão as normas próprias para estabelecimento de veículos em logradouros públicos visando a segurança dos bens e da população.

Art. 8º - A presente lei entrará em vigor no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de sua publicação.

O eminente Ministro Relator proferiu voto em que acolheu o pedido de inconstitucionalidade por entender que a imposição das referidas medidas de segurança em estacionamentos feriria a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e direito do trabalho (art. 22, I, CF), além de violar o princípio da livre iniciativa (art. 170, CF).

A discussão que a presente ação direta versa, portanto, sobre a qualificação do tema tratado na lei impugnada como regulamentação de institutos jurídicos próprios do direito civil e trabalhista, a usurpar a competência da União, ou como legislação sobre proteção e defesa do consumidor, tema passível de tratamento por legislação estadual.

Como tive a oportunidade de manifestar no voto proferido na ADI 907, o federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula *Estado de Direito*, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade do Direito ser respeitoso com as interpretações envolvendo diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (*Manual de Direito Constitucional*. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t. 1, p. 13-14), quanto por CANOTILHO (*Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Almedina, p. 87).

A essencialidade da discussão não está na maior ou menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim, na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo

ADI 451 / RJ

para editá-la (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. p. 265 ss), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LUCA LEVI:

a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a idéia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal.

(NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO, (Coord.) *Dicionário de política*. v. I, p. 482).

O equilíbrio na interpretação constitucional sobre a distribuição de competências na história do federalismo iniciou com a Constituição norte-americana de 1787. A análise de suas características e consequências, bem como do desenvolvimento de seus institutos vem sendo realizada desde os escritos de JAY, MADISON e HAMILTON, nos artigos federalistas, publicados sob o codinome Publius, durante os anos de 1787-1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na consagração da divisão constitucional de competências, para manutenção de autonomia do entes federativos e equilíbrio no exercício do poder (THOMAS MCINTYRE COOLEY. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 52; DONALD L. ROBISON. *To the best of my ability: the Presidency and the Constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 18-19). Em 1887, em seu centenário, o estadista inglês WILLIAM GLADSTONE, um dos mais influentes primeiros-ministros ingleses, afirmou que a Constituição dos Estados Unidos: era a mais maravilhosa obra jamais concebida num momento dado pelo cérebro e o propósito do homem, por equilibrar o exercício do

ADI 451 / RJ

poder.

É importante salientar, dentro dessa perspectiva da *mais maravilhosa obra jamais concebida*, que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como, a fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891 até a Constituição Federal de 1988.

A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e coesão do próprio País, garantindo-lhes, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o facciosismo e a insurreição (*The Federalist Papers*, IX) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado.

Durante a evolução do federalismo passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, pelo qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado, principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (*Teoria de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988 atento à essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto, obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, mas também nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de

ADI 451 / RJ

normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, tanto para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, quanto em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade.

A própria Constituição Federal, portanto, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, e a partir dessas opções pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

Atuando desse maneira, se na distribuição formal de competências houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

Consequentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO (Teoria geral do federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional, dos quais constam, com relevo para o

ADI 451 / RJ

presente caso, o Direito Civil e o Direito do Trabalho.

É o que ocorre em relação ao art. 1º da legislação examinada, onde fica evidente a usurpação da competência da União para legislar em matéria de direito do trabalho (art. 22, I, da CF), de natureza privativa, por opção do legislador constituinte.

Esse dispositivo, ao obrigar que o serviço de guarda e vigilância de veículos automotores em estacionamentos privados seja desempenhado por vigilantes especialmente contratados para serem postados à entrada e saída do estabelecimento, interferiu indevidamente nas relações trabalhistas estabelecidas nesse tipo de serviço, impelindo-o a contratar empregados com função determinada.

A lei impede, nesse sentido, a opção por formas alternativas de prestação do serviço de guarda de veículos, que poderia ser realizado, por exemplo, pela contratação de empresas especializadas em mecanismos alternativos de vigilância, como o de serviços automatizados de câmaras de vídeo.

Está caracterizada, portanto, a inconstitucionalidade formal do art. 1º da Lei 1.748/1990, do Estado do Rio de Janeiro por ferimento direto ao artigo 22, inciso I, do texto constitucional.

De igual modo, o art. 4º da lei impugnada, ao dispor sobre a responsabilidade civil do detentor de estacionamento pelos fatos ocorridos em decorrência da prestação do serviço, invade a competência legislativa da União para legislar sobre Direito Civil, mesmo se tratando de relação de consumo (ADI 3402, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 10/12/2005).

Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22) a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta onde haja a

ADI 451 / RJ

necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (GERALDO ATALIBA. *República e constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito as diversidades locais, como bem salientado por MICHEL J. MALBIN, ao apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (A ordem constitucional americana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por ALEXIS DE TOCQUEVILLE, ao comentar a formação da nação americana (*Democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 ss), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao interprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERNANDO BADIA. *El estado unitário, el federal y el estado regional*. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. *O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988*. Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. *Tendências atuais da federação brasileira*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: *Estruturação da federação*. Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 ss; CARLOS MÁRIO VELLOSO. *Estado federal e*

ADI 451 / RJ

estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo. Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss; JOSAPHAT MARINHO. Rui Barbosa e a federação. Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 40 e ss; SEABRA FAGUNDES. *Novas perspectivas do federalismo brasileiro.* Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss).

O ato impugnado, excepcionada a obrigatoriedade de contratação de empregados, ao compelir à observância de certo padrão de serviço e atendimento, tem reflexos no campo comercial e do Direito do Consumidor, porém, claramente, com especificidade e priorização deste, pois a principal razão de ser da norma não está na organização comercial da atividade, mas na implementação de um modelo de atendimento ao público de qualidade superior, com ênfase na segurança e incolumidade do consumidor e de seu patrimônio.

Assim, ao instituir a vigilância compulsória das entradas e saídas e de estacionamentos, a Lei estadual 1.748/90 não tratou diretamente de direito comercial, senão que buscou prover um modelo de atendimento mais satisfatório aos clientes de estacionamentos, numa medida protetiva que encontra respaldo na Constituição Federal, devendo o interprete, portanto, priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades consagrando o já citado e imprescindível equilíbrio federativo.

Nesse sentido, esta Suprema Corte declarou a constitucionalidade de diversas normas estaduais em hipóteses semelhantes, reconhecendo a competência dos Estados-membros para dispor sobre o direito de informação dos consumidores, no exercício de sua competência concorrente (ADI 1980, Rel. Min. CEZAR PELUSO, DJe de 7/8/09, e ADI 2832, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20/6/08); para regulamentar o comércio de itens de conveniência em farmácias e drogarias (ADI 4954, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 30/10/14); quanto dos Municípios para estipular horário de funcionamento a ser obedecido por farmácias (SÚMULA/STF 645); bem como para garantir condições sanitárias adequadas, como as que proíbem a utilização de embalagens devassáveis de molhos e temperos de mesa (RE 594.057 AgR,

ADI 451 / RJ

2ª Turma, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 23/6/14).

Trata-se, portanto, de norma sobre direito do consumidor que admite regulamentação suplementar pelos Estados-membros, nos termos dos artigos 24, VIII e 25, §1º da Constituição Federal, sendo, portanto, formalmente constitucional.

Em sendo formalmente constitucional a obrigação criada pela legislação impugnada, com exceção da obrigatoriedade de contratação de empregados, há a necessidade de analisar as alegações de ordem material desenvolvidas de que o conteúdo da lei antagonizaria com o princípio da livre iniciativa, garantido no art. 170, § único, e 174 da CF.

Não me parece proceder essa argumentação, pois a jurisprudência desta Suprema Corte é repleta de precedentes nos quais o Tribunal afirmou que a autonomia garantida na Constituição à iniciativa empresarial, embora de importância cardeal para a propagação da atividade econômica no país, não proíbe o Estado de atuar subsidiariamente sobre a dinâmica do fenômeno econômico para garantir que ele sirva ao alcance de objetivos indispensáveis para a manutenção da coesão social, dentre eles, principalmente, aqueles que estão listados nos incisos do art. 170 do texto constitucional, desde que haja proporcionalidade entre a restrição à atividade econômica proposta e a finalidade de interesse público (ADI 855, Red. p/ acórdão Min. GILMAR MENDES, DJe de 27/3/09, ao invalidar Lei 10.248/93, do Estado do Paraná que obrigava caminhões comerciantes de gás de cozinha a portar balança de precisão).

A Lei estadual 1.748/1990 instituiu uma obrigação que decididamente pretendeu melhorar as condições de atendimento de consumidores visando reforçar um dos objetivos prestigiados no capítulo dos princípios gerais da atividade econômica, que é justamente o da defesa do consumidor, endossado explicitamente pelo art. 170, V, da CF, à base do qual a Corte confirmou diversas leis estaduais que criavam obrigações para comerciantes de determinados produtos tendo em vista, por exemplo, a garantia do direito consumerista à adequada informação dos produtos postos à venda no mercado, como no caso da

ADI 451 / RJ

obrigatoriedade de informações nas embalagens de café (ADI 2832, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 20/6/08); ao direito de obter informações sobre a natureza, procedência e qualidade de combustíveis (ADI 1980, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJe de 7/8/09; ao direito à segurança das instalações de postos de gasolina em perímetro urbano reduzido (RE 204.187, Rel.^a Min.^a ELLEN GRACIE, Segunda Turma, DJ de 2/4/04) e à segurança de funcionamento de postos de gasolina próximos a determinados estabelecimentos (RE 597.165-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJe de 9/12/14); e na fixação de horário de funcionamento de farmácias em horários de plantão, tendo em vista imperativos de saúde pública e de concorrência (RE 237.965, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, DJ de 31/3/00).

Na presente hipótese, excluída a pretendida obrigatoriedade de que a vigilância em questão viesse a ser executada por empregados, pela inconstitucionalidade formal demonstrada, não me parece existir qualquer desproporcionalidade, pois é sabido que estacionamentos sem qualquer tipo de vigilância constituem espaço propício para a ocorrência de pequenos delitos e agravos à integridade de seus usuários.

A desproporcionalidade somente estará caracterizada, conforme destacado por JESUS GONZALEZ SALINAS, quando ausente a coerência do Poder Público no exercício de suas atividades legislativas, com patente *extravasamento dos limites razoáveis da discricionariedade*, e, conseqüente desrespeito ao Princípio da proibição da arbitrariedade dos poderes públicos, que impede criação de obrigações desprovidas (*Notas sobre algunos de los puntos de referencia entre ley, reglamento y acto administrativo*. Revista de Administración Pública, número 120, 1989).

Não me parece, portanto, que a legítima e salutar preocupação com esses aspectos da vida cotidiana dos usuários de estacionamentos possa ser considerada inconstitucional, sob pena de inviabilização de qualquer regulamentação sobre o tema, inclusive a federal.

Ante o exposto, julgo parcialmente procedente a ação direta, para declarar a inconstitucionalidade formal do art. 1º da Lei 1.748/90, do Estado do Rio de Janeiro, no tocante à expressão “manter empregados

ADI 451 / RJ

próprios”, preservado o alcance da norma em relação ao dever de vigilância em relação ao acesso e saída de estacionamentos, e para declarar a inconstitucionalidade formal do art. 4º da mesma lei.

É o voto.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Vossa Excelência me permite?

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Por favor.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Tenho impressão que o Ministro Barroso deixou claro que aqui não se trata da questão do estacionamento, aquele que está destinado à finalidade comercial exclusiva. Sabemos que, em todo supermercado, há um espaço e certamente há pessoas que fazem uma vigilância, vamos dizer assim, quase que espiritual daquele ambiente. Em qualquer lugar, há um espaço, muitas vezes espaços até públicos. A lei atribui responsabilidade a essas pessoas. É claro que, se houver um serviço organizado de estacionamento – hoje existem empresas especializadas –, não irá se negar essa responsabilidade – *tout court*. Isso já é feito pela própria legislação do Direito Civil. O problema, a meu ver, é que aqui se faz uma ampliação, na medida em que qualquer serviço que venha a ser interpretado como serviço de estacionamento e em qualquer espaço passa a ocorrer isto, e que se suponha, portanto, oferecido aos clientes utentes daquele dado serviço, colocar-se-á essa responsabilidade. Nesse sentido, não podemos avançar, sob pena de, de fato, ampliarmos. E aí há consequências muito sérias, porque, se a legislação de um dado Estado adota esse tipo de modelo, o que ocorrerá na prática, fazendo uma análise de consequência? Primeiro, as pessoas vão simplesmente suprimir qualquer hipótese: "Isto aqui não é um estacionamento" – colocarão uma placa desse tipo – ou "Nós não temos responsabilidade sobre isso", porque, claro, não irão querer assumir, já que não cobram por isso. A partir daí também há a consequência nos preços.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Ministro Gilmar, por isso mesmo, no meu voto e na linha do que Vossa

ADI 451 / RJ

Excelência está dizendo, sustentei que há um problema com a livre iniciativa. Quer dizer, impor a alguém o dever de contratar vigilância e de cercar é interferir com uma atividade. Portanto, eu, que de certa forma me alinho com a posição do Ministro Alexandre quanto à expansão da competência dos Estados em matéria de proteção do consumidor, acho que ela, no entanto, cessa de ser exercida validamente se interferir irrazoavelmente com a livre iniciativa, que é o ponto que Vossa Excelência destacou agora e que eu destaquei no meu voto também.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Eu tenho a impressão, Ministro Gilmar, que essa lei não se destina àqueles estacionamentos organizados em supermercados, em *shopping centers*, claramente não.

Parece-me que essa lei, em princípio, é uma lei benfazeja, porque ela se destina, fundamentalmente, pela leitura que se faz, àqueles estacionamentos que se dão esporadicamente ao ar livre. Isso, no Rio de Janeiro, ocorre muito em *shows*, em eventos, em atividades esportivas, quando alguém "aluga" um espaço livre, não raro, um espaço público, diz que aquilo é um estacionamento e ponto final. E ganha dinheiro em cima dos incautos. Esse é um aspecto.

Essa lei, sem dúvida nenhuma, como disse o Ministro Barroso, tem aspectos que me parecem inconstitucionais, claramente, quando obriga o responsável pelo estacionamento a contratar empregados, mas tem aspectos que, me parece, estão dentro dos lindes da Constituição, sobretudo no que diz respeito à proteção do consumidor.

Veja, por exemplo, logo no art. 1º, a última parte desse dispositivo que diz da obrigação de cercar o estacionamento ao ar livre. Será que o Estado não pode estabelecer, com fundamento na competência que tem para legislar sobre segurança, que esse estacionamento precisa estar, no mínimo, cercado?

O art. 4º, por exemplo, a meu ver, está escoreito do ponto de vista constitucional também.

"Art. 4º O detentor do estacionamento é o responsável pela guarda e vigilância dos bens, respondendo pelos prejuízos decorrentes da falta desse dever em caso de roubo ou furto".

ADI 451 / RJ

Isso está na competência do Estado para, concorrentemente, legislar em matéria de Direito do Consumidor.

O art. 5º, a meu ver, é fronteiro.

"Art 5º A indenização decorrente de roubo ou furto do veículo estacionado é de responsabilidade do detentor do estacionamento (...)".

Tanto no art. 1º, quando se trata de obrigar o dono do estacionamento ou responsável a contratar empregados e nem lhe abre a possibilidade de contratar terceirizados, aí realmente me parece que há um choque com a competência privativa da União em legislar no que diz respeito à competência.

Também a questão da indenização, de certa maneira, tangencia o Direito Civil, mas há questões aqui, há providências que me parecem que talvez mereçam ser preservadas. Pelo menos nós temos que veicular isso.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Vossa Excelência me permite? Vossa Excelência imaginou o estacionamento de *show* no Rio de Janeiro. Eu estou pensando na pastelaria de Itaipava, ou na farmácia que tem duas vagas. Para você parar na farmácia, vai ter que cercar aquilo e colocar um vigilante?

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Aquilo é área pública.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -

Vossa Excelência falou que seria um corte linear, independentemente de ser um supermercado ou de ser uma vendinha.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Mas quando você tem o estacionamento formal, como há responsabilidade civil, o próprio proprietário do estabelecimento já cuida da vigilância. Agora, obrigar a pastelaria a ter um vigilante não faz sentido.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Não

sei se entendi bem, essa lei confere linearidade no corte para toda e qualquer situação, como bem lembra o Ministro Barroso. Vossa Excelência faz a distinção, como me parece que está sendo feita no meio do voto do Ministro Alexandre de Moraes, sobre essas situações que

ADI 451 / RJ

seriam diversas.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Mas quando a lei fala "independentemente do ramo de atividade", ela é ampla demais.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Em São Paulo é muito comum, evidentemente nós não estamos tratando de áreas públicas. Tanto em Brasília quanto em qualquer cidade do Brasil, quando nós estacionamos na frente de uma padaria ou de uma farmácia, nós estamos colocando nosso veículo em via pública. Aí a responsabilidade é do Estado. Mas em São Paulo, a cidade onde eu moro, onde eu vivo, onde me criei, é muito comum que a pessoa vá ao restaurante, entrega o carro para o manobrista, e onde é que ele entrega esse carro? Ele coloca no primeiro terreno baldio ao lado do restaurante a uma, duas, três quadras. E o carro fica ao léu. Depois, no final do jantar, o manobrista vai buscar. Eu tenho a impressão que isso ocorre no Rio, ocorre em outras cidades; e esta lei tem por objetivo, exatamente, responsabilizar o dono ou o responsável por esses "estacionamentos" e resguardam o interesse do consumidor. Eu estaria propenso, e até meu voto escrito viria numa maior extensão, mas, agora, sensibilizado não só pelos argumentos do Ministro Barroso, como pelo Ministro Alexandre de Moraes, eu estou propenso a mitigar um pouco, considerar, em parte, constitucional essa lei no que diz respeito à obrigatoriedade de cercar os estacionamentos e de responsabilizar de alguma forma. Aí, não falaria de indenização, mas dizer que, de alguma forma, o responsável pelo estacionamento deve responder pelos prejuízos decorrentes por furtos e roubos.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhora Presidente, apenas pela ordem.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - A palavra continua com o então apartando, o Ministro Alexandre.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Ministro Alexandre, só pela ordem, só um aspecto, diante dessa discussão. No Superior Tribunal de Justiça havia muita discussão acerca da responsabilidade do estacionamento, em razão do titular do automóvel deixar a porta aberta,

ADI 451 / RJ

deixar a chave, etc e tal. Eu acho que de uma coisa essa lei não escapa, ela está fixando critério de responsabilidade civil de forma genérica e abstrata, tanto que foi rejeitada a preliminar de inadmissão da ação direta porque não se trata de uma ação voltada contra ato concreto. Isso aqui é uma regulação em tese da atividade de estacionamento, criando um critério de responsabilidade civil objetiva, de sorte que não pode escapar da interdição constitucional de que o Estado não pode legislar sobre Direito Civil. É claro que em todas as hipóteses nós vamos enxergar uma defesa do consumidor, em qualquer hipótese. Mas a preponderância do núcleo essencial da regra é a criação de caso de responsabilidade civil objetiva. E isto estaria, no meu modo de ver, em contraposição à regra constitucional de competência concorrente.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Pois não. Devolvo a palavra ao Ministro Alexandre de Moraes, que foi apartado. É que permitiu os apartes, gentilmente, como é de sua elegância.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR) - Sem dúvida. Eu agradeço os apartes. E até, por meio dos apartes, eu quero reforçar, aqui, o posicionamento que eu iniciei. Quando o Ministro Gilmar coloca, e também lembra o Ministro Barroso, que alguns estabelecimentos - farmácias, *shows* - oferecem esses estacionamentos, vejam, o simples oferecimento demonstra exatamente essa relação de consumo, porque esses estabelecimentos querem se diferenciar dos demais, oferecendo um *plus* ao consumidor, só que querem oferecer esse *plus* ao consumidor sem ter nenhuma responsabilidade. Claramente, quando se oferece - e o Ministro Gilmar bem lembrou -, que não se trata da empresa de estacionamento com essa única finalidade, é um estacionamento oferecido como um serviço a mais ao consumidor. Se é um estacionamento oferecido como serviço a mais ao consumidor, nós estamos no campo, ao meu ver, com o devido respeito às posições em contrário, do Direito do Consumidor.

Além disso, quando há dúvidas sobre a competência ou quando nós temos o liame entre as competências, tradicionalmente, no federalismo, a

ADI 451 / RJ

competência remanescente é do Estado.

01/08/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 451 RIO DE JANEIRO**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Senhora Presidente, eminentes Colegas, eu me associo inicialmente aos votos que o eminente Ministro-Relator fez a Vossa Excelência e aos Pares, bem como ao Senhor Subprocurador-Geral da República presente, o Doutor Nicolao Dino, aos advogados e advogadas aqui presentes, aos nossos técnicos administrativos e servidores, ao início das atividades deste segundo semestre.

No que diz respeito especificamente à matéria em debate, creio que o tema de fundo - e juntarei, Senhora Presidente, declaração de voto neste sentido - é a questão atinente à distribuição de competência, sobre a qual já me manifestei em outros julgamentos, quer neste Plenário, quer em algumas circunstâncias correlatas na ambiência do momento em que me encontrava ainda na Primeira Turma.

Portanto, a questão de fundo diz respeito a uma visão menos centralizadora e mais cooperativa do federalismo brasileiro. E o tema *in concreto* é saber se o dispositivo da lei estadual se conforma nesta premissa que eleva a proteção do consumidor a um interesse predominante, ou se o fato de conter, na sua dicção legal, "manter empregados" e determinar a indenização e, conseqüentemente, a responsabilização desborda e, como acentuou o eminente Ministro-Relator, adentrar-se-ia então no campo do Direito do Trabalho e do Direito Civil, invadindo a competência, neste caso, privativa da União. O tema de fundo parece, portanto, saber se estamos diante de competência concorrente ou diante da atribuição exclusiva, para efeito legislativo, da União.

O demais, em termos da compreensão da atividade econômica e da livre iniciativa, e mesmo da tutela da propriedade e das circunstâncias aqui atinentes ao livre exercício da atividade econômica, creio que não há dúvida alguma de que isso há de ser preservado, até porque é um

ADI 451 / RJ

comando constitucional. Por isso eu me circunscrevo - e na declaração de voto que irei juntar estou restrito a isso - a examinar se esta lei se afina, ou não, com o critério balizador de saber se estamos diante da seara do Direito do Trabalho e do Direito Civil, ou na predominância dos interesses atinentes ao consumidor.

A conclusão a que cheguei - e é nessa direção que vou juntar a declaração de voto - alinha-se, com todas as vênias do eminente Ministro-Relator, à divergência inaugurada pelo Ministro Alexandre de Moraes. Eu já havia examinado esta matéria em outras circunstâncias, aliás atinente até mesmo ao tema de estacionamentos, de lei estadual do Estado do Paraná, em que tive oportunidade de expor esse debate, e tenho trazido à discussão este tema de um federalismo cooperativo que, obviamente, harmonize os entes da federação. E onde não há exclusão expressa da atribuição do ente federativo, quer seja do Estado, quer seja do município, há um espaço que é possível de ser conformado pela opção que o legislador estadual fez.

Nesse aspecto creio que não diverge o Ministro-Relator do Ministro Alexandre de Moraes, acho que estamos de acordo com essa distribuição de competências, e uma compreensão - à falta de uma expressão melhor - harmônica dos entes federativos. Creio que nisso não estamos a divergir. A questão está em saber se a opção que o Estado do Rio de Janeiro fez, no plano legislativo, desborda da tutela do consumidor e adentra na seara do Direito Civil e do Direito do Trabalho, ou não.

Num primeiro olhar, e aí, com toda a solidez do voto do eminente Ministro-Relator, poderia efetivamente chegar-se a essa conclusão, porque a lei diz, no art. 1º, "manter empregados"; no art. 5º, estabelece o dever de indenizar.

Mas essa questão, na verdade, vem a reboque de um interesse predominante, que, nesta hipótese, é mesmo oferecer um serviço e, portanto, captar clientela. Ora, nesse oferecimento de serviço, há uma responsabilidade, que, aliás, é quase um *bis in idem* ao teor da legislação, porque o que está no art. 5º, a rigor, decorre da interpretação jurisprudencial que se fez da legislação civil. Há uma responsabilidade

ADI 451 / RJ

daí derivada, e é claro que não pode ser uma responsabilidade objetiva.

Aqui, a intervenção feita pelo eminente Ministro Luiz Fux vem ao encontro também das minhas preocupações, porque há vários fatos ou elementos que podem levar à excludente de responsabilidade, ou quando menos a uma culpa concorrente, mas não entendo que o comando legislativo, nesta hipótese, tenha este sentido ampliado.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Ministro Fachin.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Pois não, Ministro Barroso.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)

- Eu gostaria de dizer que no meu voto na ADI 4862, da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, na companhia de outros eminentes Colegas, que era a questão de proibição de cobrança de estacionamento, eu me posicionei no sentido de que considerava que esta era uma matéria de proteção do consumidor e de competência legislativa dos Estados, tal como disse aqui, ressaltando a minha posição, porque a posição do Supremo é considerar que isto é matéria de Direito Civil.

Mas eu ressalvei para dizer que eu me alinho à posição do Ministro Alexandre e à de Vossa Excelência quanto a se tratar de competência legitimamente exercida pelo Estado. Ressalvei a minha opinião e reproduzi a jurisprudência do Supremo, porém considero que é uma interferência indevida na iniciativa privada você proibir a cobrança de estacionamento, como você obrigar alguém a contratar serviço de vigilância e a cercar a área. Porque responsabilidade civil, eu acho que, se a pessoa oferece estacionamento, ela terá. Portanto, nós não temos dúvidas quanto a isso. A tarifação da responsabilidade civil feita pela lei eu acho que é uma invasão da seara do Direito Civil, porque o art. 5º diz como é que deve ser figurada a indenização e é matéria de Direito Civil, mas que existe responsabilidade civil eu não tenho dúvida. Mas eu não acho legítimo que o Estado imponha, linearmente, a todas as empresas e, portanto, ao estacionamento do *show*, a que se referiu o Ministro Lewandowski, ou ao Armazém do Taveira, lá em Vassouras, o mesmo

ADI 451 / RJ

tipo de obrigação, que é cercar o estacionamento e contratar vigilância, seja terceirizada ou não.

De modo que nós não discordamos quanto ao Estado poder exercer competência de proteção do consumidor, mas acho que exerce, neste caso, em violação à livre iniciativa, inclusive por impor uma regra única e linear ao pequeno armazinho e ao grande supermercado. Portanto, o meu problema aqui é de direito material, interferência na livre iniciativa.

De modo que eu não divirjo de Vossa Excelência na questão da competência e como já não divergira quando discutíamos a ADI 4.862, mas reitero que a jurisprudência tradicional do Supremo é considerar esse tema de Direito Civil. Portanto, eu reverenciei a jurisprudência, ressalvei a minha opinião, mas o problema central é a interferência com a livre iniciativa. Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Eu é que agradeço a explicitação que Vossa Excelência faz e que já deflui do robusto e sempre sóbrio voto que o eminente colega e amigo traz a esse debate.

Nós temos aqui, como aliás se observou naquele outro debate, mais consonância do que dissenso nessa matéria. Nada obstante, o conteúdo concreto desta lei, diante do pano de fundo que ela traz, que é, a rigor, uma predominância do interesse na seara da tutela do consumidor, é que, com todas as vênias, me faz acompanhar a divergência, tal como formulada pelo Ministro Alexandre Moraes. E é como voto, Senhora Presidente.

01/08/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 451 RIO DE JANEIRO

V O T O

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada em 06.03.1991, cuja liminar foi indeferida em 22.03.1991, contra os arts. 1º, 4º e 5º, da Lei Estadual 1.748/1990 do Rio de Janeiro, a qual estabeleceu obrigações para o proprietário de estacionamento, bem como responsabilidades pela guarda e vigilância dos veículos automotores. Eis o teor da legislação impugnada:

Art. 1º – A pessoa física ou jurídica, independentemente do ramo de sua atividade, que oferece ao público área própria ou de terceiro, para estacionamento de veículos automotores no Estado do Rio de Janeiro, fica obrigada a manter empregados próprios na entradas e saídas das dependências destinadas a tal fim e a cercar o estacionamento ao ar livre.

Art. 4º – O detentor do estacionamento é o responsável pela guarda e vigilância dos bens, respondendo pelos prejuízos decorrentes da falta desse dever em caso de roubo ou furto.

Art. 5º – A indenização decorrente de roubo ou furto do veículo estacionado é de responsabilidade do detentor do estacionamento e deverá ser paga ao proprietário do bem, pelo valor de mercado na data do pagamento.

Os argumentos da Autora são de inconstitucionalidade da referida norma estadual em face da invasão de competência privativa da União para legislar sobre direito civil e do trabalho (art. 22, I, da Constituição da República), afirmando-se especialmente que, em se tratando de regulação de obrigações e responsabilidades decorrentes do direito de propriedade, os seus reflexos consumeristas não transmudam a natureza do conteúdo civil e trabalhista das disposições legais.

Afirma também que os dispositivos legais impugnados impõem obrigações e responsabilidades que afrontam o princípio da livre

ADI 451 / RJ

iniciativa (art. 170 da Constituição da República) e do livre exercício de atividade econômica (art. 174 da Constituição da República), além de constituírem-se indevida intervenção estatal na atividade econômica privada.

O cerne da presente controvérsia não é inédito para a apreciação desta Suprema Corte, mais uma vez exigindo análise sobre o conteúdo de legislação estadual, com a finalidade de definir se tal conteúdo invoca competência privativa da União ou se está no âmbito da competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal.

A norma estadual impugnada, ao contrário do que afirma a parte autora, regula a prestação de serviços, estatuidando obrigações e responsabilidades no contexto da regulação das relações de consumo, sendo, portanto, matéria inserida no âmbito de competência concorrente, nos termos do art. 24, V e VIII, da Constituição da República.

Resta nítido, portanto, como primeira premissa aqui posta, que se trata de legislação regulamentadora de relações de consumo, porquanto mesmo diante de uma análise menos verticalizada, em termos de compreensão hermenêutica, já é possível chegar à conclusão de que se consubstancia em norma concretizadora da proteção ao consumidor-usuário do serviço de guarda de veículos.

A repartição de competências é característica fundamental em um Estado federado para que seja protegida a autonomia de cada um dos seus membros e, por conseguinte, a convivência harmônica entre todas as esferas, com o fito de evitar a secessão. Nesta perspectiva, esta distribuição pode se dar em sentido horizontal ou vertical, levando em conta a predominância dos interesses envolvidos.

Repartir competências compreende compatibilizar interesses para reforçar o federalismo em uma dimensão realmente cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente e corroborando para que o funcionamento harmônico das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º) e objetivos (art. 3º) da Constituição da República.

Nesse contexto, a proteção ao consumidor, em sentido mais amplo,

ADI 451 / RJ

está em sintonia com a proteção à livre iniciativa e à ordem econômica, resguardando o direito fundamental da propriedade e de sua função social, no modelo de Estado Social e Democrático de Direito.

Ao construir uma rede interligada de competências, o Estado se compromete a exercê-las para o alcance do bem comum e para a satisfação dos direitos fundamentais. E nesse contexto, é necessário avançar do modo como a repartição de competências há tempos é lida – a partir de um modelo estanque que se biparte no sentido horizontal ou vertical, ou ainda, em competência legislativa ou administrativa – para um modelo em que o princípio informador seja a máxima efetividade dos direitos fundamentais como critério de distribuição destas competências.

E não se está aqui a afirmar que a sistemática de repartição de competências não seja relevante para o Estado Federal brasileiro, mas não pode ser visto como único princípio informador, sob pena de resultar em excessiva centralização de poder na figura da União.

E esta centralização leva a que Estados, Distrito Federal e Municípios, embora igualmente integrantes da República Federativa do Brasil, conforme comando normativo disposto no art. 1º, da Constituição da República, tenham suas respectivas competências sufragadas, assumindo um papel secundário na federação brasileira, contrariamente ao determinado pelo Texto Constitucional.

Determinando-se a igualdade e equilíbrio entre os entes federativos, a Constituição ressalta a necessidade de maximização do exercício destas competências para que o Estado cumpra seu desiderato de pacificação e satisfação social. É este novo olhar que se propõe a partir da ordem inaugurada pela Constituição Federal de 1988. Uma mirada voltada para: a otimização da cooperação entre os entes federados; a maximização do conteúdo normativo dos direitos fundamentais; o respeito e efetividade do pluralismo com marca característica de um Estado Federado.

E nesses múltiplos olhares, o meu direciona-se para uma compreensão menos centralizadora e mais cooperativa da repartição de competências no federalismo brasileiro. Assim sendo, partindo da premissa de que a norma impugnada insere-se no âmbito do direito do

ADI 451 / RJ

consumidor, entendendo caracterizada a competência concorrente fixada no art. 24, V e VIII, da Constituição Federal, para compreender a legislação local protetiva, ora questionada, como densificação da proteção das relações de consumo e do próprio usuário-consumidor.

Diante do exposto, por rejeitar, tanto o argumento da competência privativa da União, quanto o argumento da ofensa aos direitos fundamentais invocados (especialmente à propriedade e à livre iniciativa), julgo **IMPROCEDENTE** o pedido desta ação direta de inconstitucionalidade.

É como voto.

01/08/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 451 RIO DE JANEIRO**VOTO**

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhora Presidente, de início, saúdo a todos, desejando que tenhamos um excelente segundo semestre.

Ao julgamento da ADI 4.862, lembrada pelo Ministro Luís Roberto, acompanhei Sua Excelência quando não reconheceu a inconstitucionalidade formal daqueles preceitos que diziam com a cobrança de estacionamento.

Por outro lado, também, naquele julgamento, endossei os fundamentos do Ministro Fachin no que tange ao fortalecimento da interpretação que se dá à competência concorrente dos Estados. Entendo, sim, por uma visão alargada dessa competência estadual, numa ótica de federalismo de cooperação.

Postas essas premissas, examinando essa lei, fiquei com algumas dúvidas, sobretudo em função dos aspectos fáticos que foram trazidos pelo Ministro Luís Roberto e pelo Ministro Ricardo Lewandowski, com relação a como ocorre nos estacionamentos do Rio de Janeiro. Ministro Luís Roberto é do Rio de Janeiro, Ministro Lewandowski também, embora na verdade tenha mais a experiência paulista. E eu fiquei com essa dúvida, Senhora Presidente, porque me parece que uma coisa é o estacionamento de uma farmácia, de uma padaria. No Rio Grande do Sul também, em Porto Alegre, é muito comum: “clientes da farmácia X, estacionamento no terreno Y”, e lá ficam os carros. Esse tipo de relação que se estabelece, a meu juízo, é bem diferente da que se estabelece no caso de um amplo estacionamento em espaço público no caso de um *show*.

E, aí, o que me chama a atenção e acende, de certa maneira, um sinal vermelho em mim é, por exemplo, a norma do art. 2º da lei impugnada. Vejam bem: o usuário receberá o tíquete do estacionamento – então tem que ter tíquete – com data e hora da sua entrada, com a individualização

ADI 451 / RJ

do veículo e registro, igualmente, da hora da saída; art. 3º: no verso do tíquete constarão as condições de uso do estacionamento.

E aí, realmente, Senhora Presidente, eu tenho uma enorme dificuldade em reconhecer a constitucionalidade material dessa lei, no que ela extrapola o que, parece-me, seria razoável em termos de Estado a regradar essas questões na linha da competência concorrente.

Embora, assim como o Ministro Relator, eu tenha a mesma compreensão enfatizada pelo Ministro Alexandre e pelo Ministro Fachin quanto à constitucionalidade formal desses preceitos, embora eu endosse em princípio esta compreensão, penso que aqui houve uma extrapolação, que me leva ao reconhecimento da inconstitucionalidade material naquilo que extrapola...

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Permite-me, Ministra Rosa?

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Só para completar o pensamento e, em seguida, eu terei o maior prazer em ouvi-lo.

Com relação ao art. 1º, naquilo que diz com a obrigação de manter empregados próprios, e ao art. 5º, quando traça normas relativas à indenização, eu entendo pela inconstitucionalidade formal, por invasão da competência privativa da União em Direito do Trabalho e em Direito Civil.

Pois não, Ministro Alexandre.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Só uma consideração, porque, várias vezes, aqui, houve a citação de farmácias. Em relação a farmácias, salvo as farmácias ou drogarias que têm um estacionamento específico e terceirizado, as vagas ou são nas calçadas, ou em logradouros públicos, e regulamentadas por leis municipais específicas. Essa lei estadual acaba ressaltando isso quando coloca, no art. 7º, que os municípios estabelecerão as normas próprias para estacionamento de veículos em logradouros públicos, exatamente para a questão de farmácias; a questão de serviços de emergência que usam logradouros públicos, inclusive calçadas, não estariam abrangidas por essa lei. Só essa ressalva.

ADI 451 / RJ

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Por isso é que disse que não conheço essa realidade. No Rio Grande do Sul, em Porto Alegre, por exemplo, temos muitas farmácias em que aparece: “permitido até quinze minutos”. Então a pessoa para o carro, desce rapidamente e compra.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - É a legislação específica, porque, ou para na própria calçada e entra, ou para na frente, na própria via pública. Essa regulamentação é uma regulamentação municipal e, por isso mesmo, a própria lei estadual, no art. 7º, excepcionou, permitindo, porque aí seria da competência, realmente, dos municípios.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhora Presidente, então, encerrando, porque eu entendo que houve uma verdadeira extrapolação da legítima competência concorrente com relação a esses dispositivos, eu concluo no sentido da inconstitucionalidade material da lei. Com relação ao art. 1º, no ponto específico “empregados”, e ao art. 5º, eu concluo pela inconstitucionalidade formal, acompanhando o eminente Ministro Relator, pedindo vênias às compreensões contrárias.

01/08/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 451 RIO DE JANEIRO**VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhora Presidente, egrégia Corte, ilustre Representante do Ministério Público, com quem eu tive o prazer de trabalhar no Tribunal Eleitoral, Senhores Advogados, desejo a todos um reinício de trabalhos muito exitoso, como tem sido, até agora, sob a Presidência de Vossa Excelência.

Difícilmente, nós vamos encontrar, nessas questões que perpassam pelo controle do Supremo Tribunal Federal, em matéria de competência, as normas, digamos assim, quimicamente puras. Nós sempre vamos encontrar um aspecto de consumidor, aspecto civil, etc.

Bom, esse é um problema de caráter nacional, que é o problema da responsabilidade civil dos estacionamento. E tanto assim o é que já é regulado por uma lei federal, que é o Código de Defesa do Consumidor. Eu entendo que, quando há uma norma de caráter federal, como é o Código de Defesa do Consumidor, não há espaço para legislação concorrente, porque o Código de Defesa do Consumidor já se preocupa e regula o tema sobre a responsabilidade civil nos casos de defesa do consumidor. Então, a lei estadual não pode inovar em relação a essa lei federal. Essa competência concorrente existe exatamente quando há um espaço para que o Estado possa legislar em prol do consumidor quando não há uma regulação geral. Esse é um primeiro aspecto.

Um segundo aspecto que eu verifico, e eu posso também dizer por experiência própria - e, em razão da atividade acadêmica, também conheço outros estados -, é que os estacionamento hoje estão automatizados. Aperta-se o botão, vem o tíquete. Na saída, a mesma coisa. Se não colocar o tíquete no lugar certo, não sai. Enfim, a imposição de contratação de empregados tem como escopo, efetivamente, inviabilizar essa automação sem qualquer, digamos assim, vantagem para a livre iniciativa, porque, pelo contrário, vai-se criar uma folha de pagamento, com empregados, tributos, etc.

ADI 451 / RJ

Então, no meu modo de ver, sob o ângulo material, viola esse princípio da livre iniciativa e, na parte em que traz uma solução objetiva para um problema que hoje é discutido, sobre a responsabilidade civil nesses casos de estacionamento em relação ao consumidor, na medida em que se discute culpa concorrente, culpa exclusiva da vítima, a lei interfere diretamente no Direito Civil, violando a sua competência autorizada pela legislação, porque cabe à União legislar sobre aspectos nacionais. A legislação federal é nacional. Se o problema é nacional, ele não pode ser regulado por uma lei específica.

Então, entendo também, à semelhança do que outros Colegas já expuseram, que há, em primeiro lugar, inconstitucionalidade formal, por invasão da competência, e há inconstitucionalidade material no sentido de impor a contratação de empregados, visando a eliminar a automação e, *a fortiori*, nulificar a livre iniciativa.

Então, eu acompanho o Relator.

01/08/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 451 RIO DE JANEIRO**VOTO**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhora Presidente, é chegada a hora de fortalecermos o Federalismo brasileiro. Ele não pode ser apenas uma declaração de princípio grandiloquente na nossa Constituição, sobretudo no art. 1º da Carta Magna. É preciso colocar o Federalismo em prática, até porque, como dizem os teóricos à unanimidade, é uma forma de Estado que favorece a Democracia, a descentralização do poder, e evita, portanto, a autocracia. É uma espécie de um sistema de *checks and balances* vertical na medida em que, de certa maneira, complementa o modelo de Montesquieu, que estabeleceu um sistema de freios e contrapesos horizontal. Então, tenho certeza de que é dever do Supremo Tribunal Federal fortalecer aquele desiderato dos constituintes de 1988, que reiteraram aquele propósito dos constituintes de 1891, de fazer com que o Brasil fosse realmente uma Federação de fato e não só de direito. Essa é uma primeira colocação.

Eu queria dizer que, se nós observarmos o art. 1º da lei impugnada - e apenas o art. 1º, 4º e 5º é que estão sendo impugnados, os demais artigos não estão sendo objeto de ataque nesta ação direta de inconstitucionalidade -, eu verifico que a obrigação de cercar áreas livres para estacionamento de veículos não é absolutamente incomum. Há uma farta legislação municipal em todo Brasil, praticamente em todas as comunas brasileiras, que obrigam que os particulares cerquem os terrenos baldios para evitar que se joguem lixo ou entulho e, de certa maneira, enfim, contribuam para que se disseminem doenças, endemias e até pandemias nas urbes brasileiras.

Se fosse uma lei municipal, ninguém teria dúvida com relação a essa obrigação de cercar os espaços livres ou eventualmente de estacionamento.

Ao contrário da experiência de alguns colegas que se manifestaram antes de mim, a minha experiência em matéria de estacionamento é

ADI 451 / RJ

péssima. Eu mesmo deixei de frequentar estádios de futebol, que é uma paixão minha da juventude e, depois, ao longo da minha vida adulta, porque quem vai hoje e deixa seu carro próximo é literalmente achacado pelos tais dos flanelinhas e tem que deixar uma gorjeta. A pessoa não toma conta do carro e, não raro, o carro é danificado na volta daquela pessoa. Isso acontece nos grandes *shows*, etc.

Os estacionamentos cercados, automatizados, que fornecem tíquete, hoje lamentavelmente são uma minoria. É o que se vê no Brasil todo. É só ir numa festa de peão de boiadeiro em São Paulo, uma vaquejada no Nordeste, que nós sofremos esse problema. Como disse o Ministro Alexandre Moraes em boa hora, quem oferece o espetáculo, quem oferece o serviço, por extensão, também está oferecendo um estacionamento que se inclui no serviço prestado e, portanto, o consumidor precisa ser protegido com relação a essa, digamos assim, culpa *in vigilando* do fornecedor de serviço.

Então, eu estou me alinhando ao que assentou o Ministro Alexandre de Moraes e no que foi complementado pelo Ministro Edson Fachin.

Eu entendo que determinadas disposições da lei impugnada encontram-se, sim, dentro da competência suplementar e concorrente dos Estados.

Trago aqui um inserto de um acórdão relatado pelo Ministro Sidney Sanches, na ADI 1.980, em que Sua Excelência diz que, não obstante tenha sido editado o Código do Consumidor, no caso em que ele analisava - e que, necessariamente, por força da própria disposição constitucional, só pode se ater às disposições de natureza geral -, nada impedia, e no caso era o Estado do Paraná, que este ente federado exercesse a sua competência suplementar, sem invadir a esfera da competência da União, para estabelecer determinadas normas - aliás em um setor muito delicado que é o setor de combustível - para esclarecer o consumidor relativamente ao produto que ele estava adquirindo.

Portanto, a meu ver, a existência do Código do Consumidor não impede o exercício da competência própria do Estado em matéria concorrente e mesmo suplementar.

ADI 451 / RJ

Como já me manifestei anteriormente, não quero me alongar mais, quero dizer que compartilho das preocupações que foram veiculadas por todos, no que diz respeito à importância de fortalecermos o federalismo; quero dizer que dei um passo - não um passo, vários passos atrás - depois de ouvir o excelente voto do Ministro Barroso; porque, no meu voto, talvez fosse numa extensão um pouco mais ampla, no sentido de considerar constitucional outros trechos desta lei, mas, após o debate, que é sempre salutar, meu voto vai na linha do voto do Ministro Alexandre Moraes e do Ministro Edson Fachin para fazer a ablação do art. 1º da expressão "a manter empregados próprios nas entradas e saídas das dependências destinadas a tal fim", ficando apenas o seguinte texto, a meu ver, hígido do ponto de vista constitucional:

“Art. 1º A pessoa física ou jurídica, independentemente do ramo de sua atividade, que ofereça ao público área própria ou de terceiros para estacionamento de veículos automotores no Estado do Rio de Janeiro fica obrigada a cercar o estacionamento ao ar livre”.

Isso, no meu entender, está plenamente dentro da competência do Estado no que diz respeito à segurança pública.

Eu também, agora atento ao que disse o eminente Ministro Luiz Fux, extirpo completamente o art. 5º, porque acho que tal dispositivo invade seara do Direito Civil ao dispor genericamente sobre responsabilidade civil, que é matéria própria da União.

Mantenho o art. 4º, tal como o voto divergente. E eu vou um pouquinho além, até para extirpar qualquer dúvida quanto à colisão com a competência da União, em matéria de competência para legislar em Direito Civil. Eu deixaria esse artigo da seguinte forma:

Art. 4º O detentor do estacionamento é o responsável pela guarda e vigilância dos bens em caso de roubo ou de furto.

Eu tiraria "respondendo pelos prejuízos decorrentes da falta desse dever". Aí nós ficamos em uma zona fronteira. Talvez se pudesse imaginar que estaria o Estado do Rio de Janeiro também legislando em matéria de Direito Civil.

Eu julgo parcialmente procedente esta ação nestes termos: para

ADI 451 / RJ

extirpar completamente o art. 5º, por considerá-lo inconstitucional; e fazer ablação das expressões que eu acabei de enunciar dos artigos 1º e 4º.

Meu voto coincide basicamente com o voto divergente, com a devida vênia.

01/08/2017**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 451 RIO DE JANEIRO****VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Presidente, peço vênias às divergências já manifestadas para acompanhar integralmente o voto do Relator, Ministro Roberto Barroso.

A mim, parece-me que todos têm razão ao ressaltar que há uma concentração na competência da União. Isso já apontamos aqui. O clássico professor Machado Horta já chamava a atenção para a interpretação inadequada que desenvolvemos em torno do disposto no art. 24 da Constituição Federal.

Essa competência concorrente da União e dos estados deveria fazer com que a União se limitasse a editar normas gerais, mas, na prática, sabemos que isso não ocorre. E não acontece – tenho até uma experiência pessoal – até mesmo por impulso dos próprios destinatários estaduais. Lidei, por exemplo, quando estava na Casa Civil, Ministro Alexandre, com a Lei Orgânica do Ministério Público dos estados; e o pedido era para que se dispusesse até sobre a cor da carteirinha. Portanto, a rigor, quando se fala de lei orgânica, que deveria ser uma norma geral, há um impulso que vem. Vossa Excelência tem essa experiência certamente. Então, é algo muito complexo. Os estados também não fizeram valer essa competência.

Veja que curioso: ainda ontem, conversava em São Paulo, e o secretário Saulo de Castro chamava atenção para uma ADI proposta, Ministro Lewandowski, pelo saudoso governador Mário Covas, questionando no seu detalhamento a Lei 8.666, a Lei de Licitações, que deveria balizar norma geral sobre licitação, mas acabou por regular todo o processo licitatório. Na época, o governador Mário Covas reclamava que os estados ficaram sem alternativas.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Vossa Excelência me permite um pequeníssimo aparte?

O mesmo ocorre com a Lei de Juizados Especiais. Chegou-se a minúcias.

ADI 451 / RJ

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Exatamente.

Então, veja que, na verdade, estamos interpretando o texto constitucional – e isso chamava a atenção do professor Machado Horta – com os olhos na Constituição passada, que falava de competência supletiva.

Então, quanto a isso, parece-me que estamos de acordo.

Se estivéssemos discutindo a questão dos estacionamentos já regulados, os *valets* – como chama a atenção a Ministra Rosa –, nenhum problema, não há divergência. Nesse sentido, a lei seria inútil, porque ninguém discute que, se eu celebro um contrato de estacionamento, deixo o carro depositado, eles assumem a responsabilidade. Não há nenhuma dúvida. O problema é que, tal como está descrita, vamos gerar um quadro de brutal insegurança jurídica, porque, certamente, eu parei no estacionamento da empresa, de alguma forma isso deveria estar sendo custodiado e não o foi. Isso já geraria esse quadro de responsabilidade. Parece-me que, em parte, todos concordamos, há responsabilidade dessas empresas que celebram o contrato.

No que diz respeito à observação de Vossa Excelência, Ministro Lewandowski, evidentemente que a legislação local deveria realmente acompanhar essas situações, os grandes eventos, os grandes *shows*, e impor a eles também a obrigação de responsabilizarem-se por danos que ocorrem nesses casos. É muito difícil, às vezes, porque a organização desses eventos deixa a desejar e, talvez, também a legislação.

Então, Presidente, de um lado, podemos ter uma situação que já está contemplada integralmente no Direito Civil e na própria jurisprudência, no sentido da responsabilidade desses entes que celebram esse contrato. Não há nenhuma dúvida nesse caso. Ah, deixou em um lugar inadequado, mas houve o contrato do estacionamento, certamente irá se responsabilizar.

Aqui, e o Ministro Barroso chamou a atenção, incluem-se tudo aquilo que se entender como estacionamento, que está sob – vamos chamar assim – a responsabilidade desses vários estabelecimentos comerciais, prestadores de serviços. Aí temos o Pão de Açúcar, o

ADI 451 / RJ

Carrefour, todas essas entidades que têm um modelo institucional diferente. Temos a quitanda do Zé. E esta lei, na verdade, não está focada no caso do Carrefour, mas qualquer coisa que se chame de estacionamento.

Portanto, parece-me que , talvez tentando fazer o bem, como diz o Evangelho, acabamos por fazer o mal, protegendo menos e gerando, talvez, insegurança jurídica.

Entendo a preocupação e acho que, de fato, devemos meditar bastante sobre essa questão. O professor Hesse chamava a atenção de que, nas competências concorrentes em favor da Federação e da organização federativa, dever-se-ia exigir que o Estado se limitasse a expedir normas gerais. O fato é que sabemos que, mesmo com base no art. 24, há verdadeiras codificações. Portanto, não se deixa espaço para os estados legislarem, restando, então, essa concentração. Todos observam hoje – observadores da cena brasileira – que, de fato, ou a competência legislativa é exercida pela União, ou pelos municípios, e que há um esvaziamento da competência legislativa estadual. Acho que esse é um tema realmente da nossa preocupação.

Acompanho o Relator, pedindo vênias à divergência.

01/08/2017**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 451 RIO DE JANEIRO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, ao que tudo indica, os cariocas, ou aqueles que residem no Estado do Rio de Janeiro, merecem mais do que os paranaenses ou os residentes no Estado do Paraná. Por que digo isso? Porque, há pouco, julgamos ação direta de inconstitucionalidade e fulminamos a Lei nº 16.785/2011, do Estado do Paraná, que versava matéria semelhante à que está na bancada para deliberação. E, vencido o Relator – o ministro Edson Fachin está sendo supercoerente –, que julgava improcedente o pedido formulado na inicial da ação direta de inconstitucionalidade, e os ministros Ricardo Lewandowski e Luiz Fux, que o julgavam parcialmente procedente, concluímos que não cabe essa disciplina, pelos Estados, quanto aos estacionamentos.

Sou favorável à Federação, ou seja, ao condomínio normativo relativamente a matérias, mas não posso olvidar, em primeiro lugar, o contexto da Lei do Estado do Rio de Janeiro, de nº 1.748/1990, e, ante esse contexto, o versado na Constituição Federal sobre a competência da União para a disciplina de certas matérias.

O artigo 1º da Lei – apenas examino os atacados nesta ação direta de inconstitucionalidade – refere-se a estabelecimentos em geral, inclusive com alusão a pessoa natural ou jurídica que estabeleçam, que ofereçam ao público área própria ou de terceiros para o estacionamento de veículos automotores no Rio de Janeiro. E impõe obrigação no campo do Direito do Trabalho: a de manter empregados próprios nas entradas e saídas das dependências, quando sabemos que, hoje em dia, em se tratando de estacionamento fechado, há a automação quanto à entrada e saída de veículos. E fica geralmente um rapaz de motocicleta circulando dentro do estacionamento, exercendo vigilância. Impõe a obrigação de manter empregados próprios, afastada, até mesmo, a terceirização, e, também, a de cercar o estacionamento que se mostre ao ar livre.

Já o artigo 4º cogita da responsabilidade disciplinada pelo Código Civil e também pela Lei do Consumidor, de nº 8.078/1990, dispondo o

ADI 451 / RJ

artigo 5º a indenização em decorrência de roubo ou furto do veículo estacionado e apontando que essa indenização cabe, em termos de responsabilidade, ao estabelecimento que proporcione local para estacionar-se veículos.

Não teria, Presidente, como, de início, glosar a sabedoria dessa Lei, mas não posso desconhecer que surge, como proclamado na ação direta de inconstitucionalidade a que me referi, relativa à Lei do Paraná, a de nº 16.785/ 2011, o vício formal. Por isso, acompanho o Relator.

01/08/2017

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 451 RIO DE JANEIRO**VOTO****A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -**

Também peço vênia à divergência para acompanhar o Relator, lembrando que, na referência feita aqui mais de uma vez pelos eminentes Ministros sobre a circunstância de que se estaria a determinar a pessoa física ou jurídica, independente do ramo de atividade, que ofereça ao público área própria para estacionamento, mantendo empregados, diferente do que se tem hoje, obrigação específica. Na maioria das vezes, busca-se ou caminha-se para a automação, especialmente em grandes estabelecimentos, mas esta lei é de 1990. E, no final do semestre, até lembrei a Vossas Excelências que este mês de agosto estariam, na pauta, exatamente ações diretas que tratavam de casos de mais tempo. Em 2017, é outro mundo que nós vivemos. Então, talvez, por conta exatamente desta circunstância tenhamos tanta diferença.

Também tenho para mim que, na esteira do que decidi acompanhando o Ministro Gilmar Mendes no caso da Ação Direta 4.862, em que fiz o alerta, aqui a leitura do art. 1º dá o entendimento de que se criou uma obrigação de manter empregados, portanto, interferindo numa área que ultrapassa o zelo com o direito ao consumidor. Mesmo na proposta, Ministro Alexandre de Moraes, que Vossa Excelência faz e no que foi acompanhado, que seria retirar a parte final "fica obrigada a manter", tenho dúvida sobre esta possibilidade, porque o texto é:

"Art. 1º- A pessoa física ou jurídica, independentemente do ramo de sua atividade, que ofereça ao público área própria ou de terceiros, para estacionamento de veículos automotores no Estado do Rio de Janeiro, fica obrigada a manter empregados próprios nas entradas e saídas das dependências destinadas a tal fim e a cercar o estacionamento ao ar livre."

Se se retirar só essa parte, não tem sentido porque ficaria:

Art. 1º- A pessoa física ou jurídica, independentemente do ramo de sua atividade, que ofereça ao público área própria ou de terceiros, para estacionamento de veículos automotores no Estado do Rio de Janeiro.

ADI 451 / RJ

Não tem um final.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Na verdade, minha conclusão é que ficaria a interpretação do dever de vigilância, continua o dever de vigilância, não necessariamente tendo que contratar uma pessoa específica para isso.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Então, nós teríamos que retirar, talvez, não a parte final, mas: "fica obrigada a manter empregados próprios nas entradas e saídas das dependências destinadas a tal fim". Ficaria só: "a cercar o estacionamento ao ar livre." Certo? Só para efeitos de retificação e para dar sentido.

Na minha compreensão, realmente, neste caso, nós estaríamos a criar, como disse, de forma linear, para toda pessoa física ou jurídica que ofereça ao público área própria ou de terceiros para estacionamento, esta obrigação, inclusive de cercar o estacionamento ao ar livre. E considero que, aqui, realmente, se impôs uma obrigação para além do que seria possível.

Também no que se refere aos dispositivos do art. 4º e do art. 5º, parece-me haver inconstitucionalidade, exatamente nos termos do que foi posto pelo Ministro Relator, porque aqui se estaria a legislar sobre matéria que extrapola a competência específica do estado. E, por mais que a federação precise de ser fortalecida, parece-me que é nos termos da Constituição, na forma que se interpreta, e com todo respeito, evidente, ao entendimento contrário. Razão pela qual peço vênha à divergência para acompanhar o Ministro Relator e julgar improcedentes os pedidos formulados.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 451

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO - CNC

ADV.(A/S) : ANNA MARIA DA TRINDADE DOS REIS (6811/DF)

ADV.(A/S) : ONURB COUTO BRUNO (926A/RJ)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação para declarar integralmente inconstitucional a Lei 1.748/90 do Estado do Rio de Janeiro, vencidos, em parte, os Ministros Alexandre de Moraes, Edson Fachin e Ricardo Lewandowski. Em seguida, o Tribunal firmou as seguintes teses: 1 - "Lei estadual que impõe a prestação de serviço segurança em estacionamento a toda pessoa física ou jurídica que disponibilize local para estacionamento é inconstitucional, quer por violação à competência privativa da União para legislar sobre direito civil, quer por violar a livre iniciativa". 2 - "Lei estadual que impõe a utilização de empregados próprios na entrada e saída de estacionamento, impedindo a terceirização, viola a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho". Ausentes, justificadamente, os Ministros Dias Toffoli e Celso de Mello. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 1º.8.2017.

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

Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Dr. Nicolao Dino de Castro e Costa Neto.

p/ Doralúcia das Neves Santos
Assessora-Chefe do Plenário