

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.889, DE 1997

(E APENSOS)

Autor: DEPUTADO JOÃO PAULO

Relator: DEPUTADO FÁBIO TRAD

- I -

PARECER DO VENCEDOR

RELATÓRIO

Como consignado pelo nobre Relator do voto vencido, Deputado CHICO LOPES, trata-se de Projeto de Lei (“PL”) que visa à proibição de cobrança “*de estacionamento nos parques privados nos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços*”, com previsão de multa pelo seu descumprimento.

Segundo o autor do projeto, o consumidor que se dirige de carro a shopping centers, supermercados e similares não deve pagar pela utilização do estacionamento oferecido por tais estabelecimentos, fato que, no seu entender, poderia ser caracterizado como prática abusiva, prevista no art. 39, I, do CDC.

À proposição principal foram apensados diversos projetos, devidamente identificados no voto do eminente Relator, todos pretendendo disciplinar a forma de exploração de estacionamentos, em condições análogas, de modo que as considerações aqui traçadas, por sua natureza, aplicam-se a todas as aludidas proposições.

A primeira das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados a se manifestar sobre a proposição em tela foi a CDCMAM (atual Comissão de Defesa do Consumidor), que aprovou os sete projetos apresentados até 2001, na forma de um Substitutivo, conforme descrição constante do relatório do nobre Relator.

Em seguida, a proposição e o Substitutivo foram submetidos à análise da CEIC (hoje Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio), onde foram rejeitados, à unanimidade.

Na atual fase, o nobre relator apresenta parecer pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do PL e de seus apensos, assim como do Substitutivo,

com emendas, e, no mérito, pela aprovação dos mesmos PL's, na forma do Substitutivo, com emendas.

É o relatório.

**- II -
VOTO**

Entendeu o nobre Relator, Deputado CHICO LOPES, que, salvo algumas modificações pontuais, *“no que concerne à constitucionalidade material e formal, tanto os projetos de lei em análise quanto o Substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor, referem-se a matéria de competência legislativa da União, não subsistindo qualquer reserva de iniciativa e não colidindo frontalmente com nenhum princípio ou norma constitucional”*.

As conclusões do nobre Relator, contudo, conflitam com o entendimento predominante desta Comissão, e, inclusive, já restaram vencidas no Plenário desta CCJC, quando da apreciação de projeto de lei análogo ao presente (PL nº 6.003/2005).

O entendimento que prevaleceu nesta Comissão encontra-se em estrita consonância com os inúmeros precedentes do Poder Judiciário, sobretudo do STF, que, sistematicamente, vem fulminando por inconstitucionalidade leis do gênero.

Saliente-se que, em decisão recentíssima, de marco de 2011, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por decisão unânime, declarou a inconstitucionalidade material de lei estadual que intervinha do regime de exploração de estacionamentos, com a expressa declaração de que leis da espécie transgridem o direito de propriedade e, portanto, violam a Constituição Federal (“CF”), em manifestação inteiramente aplicável ao PL, assim como a todos os seus apensos e ao aludido Substitutivo (decisão na ADI 1.623/RJ).

De fato, todas as leis que pretenderam, mesmo nos âmbitos Estadual, Municipal e Distrital, disciplinar a forma de exploração econômica de estacionamentos, como o PL ora em exame, foram declaradas inconstitucionais, dentre outras razões, por violação aos arts. 5,º XXII, XXIII, XXIV, XXXVI, LIV; 170, II, III e IV; e 174 da CF.

Em primeiro lugar, consoante pacífico entendimento, a iniciativa legislativa em discussão afronta o direito constitucional de propriedade, consagrado no art. 5º, XXII (e também XXIII, XXIV e LIV), da CF, pois impõe *“séria e injustificada restrição ao exercício do direito de propriedade sobre bens imóveis urbanos particulares, qual seja a de impedir a pessoa, física ou jurídica, de exigir remuneração de terceiros pelo uso de áreas de sua propriedade destinada ao estacionamento de veículos”* (trecho da inicial da ADI 1.623/RJ).

O argumento apresentado pelo Procurador-Geral da República (parcialmente reproduzido acima) foi acolhido pelo Plenário do STF, que, desde a apreciação da medida cautelar, considerou inexistir dúvida quanto à “*inconstitucionalidade material (ofensa ao artigo 5º, XXII, da Constituição Federal, por ocorrência de grave afronta ao exercício normal do direito de propriedade)*” de dispositivos análogos ao PL em discussão (decisão essa que foi confirmada, pela decisão unânime de março deste ano, acima referida).

Tal posição foi ratificada pelo STF em diversas outras oportunidades, como na ADI 2.448/DF, ao asseverar que: “*conquanto não seja absoluta a proteção à propriedade no novel ordenamento constitucional, as hipóteses de apropriação de bens privados hão de obedecer, rigorosamente, aos parâmetros fixados na Lei Maior. Na espécie, a intervenção estatal não recai sobre abuso ou distorção do poder econômico privado ou do mercado, mas sobre o exercício normal do direito previsto no prefalado art. 5º, inciso XXII.*”

Acrescente-se que a leitura do PL em epígrafe (e de seus apensos/substitutivo) evidencia, também, transgressão aos direitos constitucionais à livre iniciativa e à livre concorrência, assegurados nos arts. 170, I, II e III e 174 da CF.

Recorra-se, aqui, uma vez mais, ao entendimento do STF quanto à inconstitucionalidade de propostas regulamentares em tudo semelhantes ao PL em foco e seus apensos:

“em se tratando de atividade econômica, a atuação do Estado consoante dispõe o artigo 174, quanto à iniciativa privada é simplesmente de fiscalização, incentivo e planejamento. Não pode ser vinculante. E, por isso, entendo que o diploma conflita com a Carta da República” (trecho do voto proferido pelo Min. Marco Aurélio na ADI 3.710-2/GO).

*“(...) quando o Estado impõe, digamos assim, o dever da gratuidade está interferindo na liberdade econômica dos estabelecimentos de ensino. (...) Parece-me que **a liberdade econômica está sendo cerceada por esse tipo de lei que impõe gratuidade no uso do espaço de estacionamento de um estabelecimento privado**”* (trecho do voto proferido pelo Min. Carlos Britto na ADI 3.710-2/GO).

“Vejo, igualmente – e sou entusiasta da liberdade de mercado –, transgressão sob o ângulo material, ao teor da Carta da República, tendo em conta não só a propriedade privada, como, também, a regra ressalta em certo livro, por Miguel Reale (...), quanto à atuação do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica. De acordo com o artigo 174 da Constituição Federal, essa atividade é programática, a não ser que esteja envolvido o setor público, caso em que ela passa a ser determinante; ela é, simplesmente, indicativa para o setor privado.” (trecho do voto proferido pelo Min. Marco Aurélio na ADIn 1.981-1/ES).

As considerações dos eméritos Ministros acima citados refletem-se na realidade social, onde cada estabelecimento comercial e de prestação de serviços tem

a sua estratégia empresarial no tocante à exploração econômica dos estacionamentos a eles respectivamente vinculados.

De fato, variadas são as modalidades de utilização das áreas de estacionamento desses complexos comerciais, consoante o que cada empresário entende ser de melhor conveniência para seu empreendimento.

Assim, uma parte dos estabelecimentos pratica a gratuidade de estacionamento de forma integral, enquanto outra parte não a pratica, nem jamais o fez, havendo igualmente aqueles que adotam uma gratuidade limitada no tempo, ou condicionada a determinados volumes de compras.

Trata-se, afinal, de matéria que se insere no campo típico da discricionariedade empresarial, que determinará, inclusive, o destino dos empreendimentos, sob o prisma do sucesso ou do fracasso.

Daí porque o Supremo entendeu que a intervenção estatal nesse importante instrumento empresarial viola a livre iniciativa e a livre concorrência, contrariando, assim, esses postulados básicos da Constituição Federal.

Acrescente-se, que os estacionamentos alcançados pelo PL em apreciação contam com as devidas licenças administrativas de funcionamento e são, em muitos casos, objeto de contratos de cessão ou arrendamento com terceiros (empresas especializadas). Vale dizer, o PL também se afigura incompatível com o direito adquirido desses estabelecimentos, garantia insculpida no art. 5º, XXXVI, da CF.

Além dos aspectos relativos à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do PL, não se pode deixar de afastar, quanto ao mérito, a justificação do autor, nobre Deputado JOÃO PAULO CUNHA, que chega a suscitar um possível enquadramento da cobrança de estacionamento como prática abusiva, com base do art. 39, I, do CDC.

O raciocínio do nobre Deputado, com a devida vênia, parte de premissa equivocada, qual seja, a de que *“o consumidor vê-se obrigado a pagar pelo estacionamento de seu veículo para realizar as suas compras em shopping centers, supermercados e etc”*.

Com todo o respeito, o quadro descrito pelo nobre Deputado não reflete a realidade sócio-econômica de nosso país.

A uma, porque a maior parte da população brasileira sequer dispõe de automóvel, valendo-se de transportes públicos em seu dia-a-dia. Nem por isso o brasileiro deixa de realizar suas compras, seja em shopping centers, supermercados ou estabelecimentos similares.

Por outro lado, até mesmo para aqueles que possuem automóvel, a utilização do estacionamento é facultativa, valendo, nesse particular, destacara seguinte passagem do parecer aprovado, unanimemente, pela CEIC:

“De fato, a consideração de que a cobrança de estacionamentos por parte de estabelecimentos comerciais seja tipificada como “venda casada” exige que esteja caracterizado o condicionamento absoluto no fornecimento do produto ou serviço à utilização dos mesmos. Ora, em nenhum estabelecimento comercial do país que explora em conjunto o serviço de estacionamentos o consumidor está diante de tal condicionamento. Nem a aquisição do produto está condicionada ao estacionamento, nem o uso do estacionamento está condicionado à aquisição de produtos ou outros serviços. A rigor, o consumidor é absolutamente livre para utilizar o serviço de estacionamento, independentemente de adquirir ou não mercadorias ou serviços, assim como é absolutamente livre para adquirir mercadorias, independentemente da utilização do estacionamento”.

É de se considerar, ademais, as oportunas ponderações feitas pela referida Comissão, no que diz respeito aos nefastos (e, obviamente, não pretendidos) efeitos decorrentes da aprovação do PL e seus apensos.

“é preciso ressaltar que, a existência de estacionamentos em locais como shopping centers, na grande maioria das vezes, está ligada a imposições de legislações municipais que cuidam da ocupação do solo urbano, no sentido de tornar disponível estacionamento suficiente para atender o fluxo de pessoas que são atraídas para o estabelecimento comercial.

Com efeito, esta exigência da lei municipal decorre da necessidade de compensação parcial das ineficiências do transporte público e da inexistência de áreas públicas para estacionamento. Entretanto, as despesas envolvidas na manutenção de tais áreas de estacionamento impostas pela lei local, bem como os elevados custos suportados pela administração dos estabelecimentos comerciais, em razão da responsabilidade civil objetiva da culpa in vigilando, impõem o seu rateio entre os usuários dos serviços, como forma de desoneração das operações administrativas dos estabelecimentos comerciais, beneficiando tanto os lojistas, pela redução dos custos, como o consumidor em geral, que passa a usufruir de outros atrativos, tais como melhores sanitários, limpeza, segurança, entre outras vantagens, de forma absolutamente gratuita.

Além disso, configura-se uma abordagem superficial a visão de que a gratuidade da utilização de serviços beneficiaria o consumidor como um todo.

A rigor, os beneficiários seriam aqueles que utilizam automóveis em detrimento da totalidade dos consumidores, que estariam sujeitos a maiores custos nos produtos e serviços que desejassem adquirir, sem que tivessem qualquer vantagem explícita. (...)

Entendemos, portanto, que a justificativa para a aprovação dos projetos, no que tange ao mérito econômico, vai de encontro ao interesse da maioria dos consumidores, para beneficiar alguns, criando restrições a investimentos futuros ou elevando custos de estabelecimentos comerciais, atingindo toda uma cadeia produtiva que gera renda, emprego e tributos.

Não foi outro o motivo, senão o somatório dos fundamentos acima desenvolvidos, que levou o Plenário da CCJC, recentemente, a se posicionar pela inconstitucionalidade de projeto de lei análogo ao presente (PL nº 6.003/2005), em que se pretendia proibir a cobrança de estacionamento por instituições de ensino, nos termos de parecer elaborado pelo nobre Deputado VICENTE ARRUDA, encarregado de consolidar o entendimento da Comissão:

“A falta de coerência da Proposição ainda fica evidenciada pelo fato de exigir a contratação, pela instituição, de seguro de coisa gratuita. Em outras palavras, sob o ponto de vista constitucional, a proposição, ao meu ver, desrespeita o direito de propriedade, estabelecido no art. 5º, caput, e XXII, da Carta Magna.

(...) o Deputado Gerson Peres concordou com tal colocação e ainda observou que a Proposição tinha um caráter intervencionista. (...)

*Sua Excelência [Deputado Régis de Oliveira] considerou **inconstitucional o tornar-se disponível a propriedade de forma gratuita, lembrando, além da proteção que a Constituição oferece a esse direito, o igual desrespeito ao direito à liberdade na iniciativa econômica (art. 170)**; o Deputado Nelson Pellegrino observou que, de fato, o Projeto extrapolava o bom senso ao estabelecer um ônus econômico indevido à instituição com o obrigatoriedade da contratação de seguro; (...)*

Portanto, prevaleceu o entendimento de que o Projeto de lei nº 6.003, de 2005, é, sobretudo, inconstitucional.”

Digno de registro, ainda, o erudito e precioso parecer, submetido a esta Comissão, do nobre Deputado REGIS DE OLIVEIRA, quando destacou, entre outras questões muito relevantes, o seguinte, acerca do PL aqui em exame e seus apensos:

“Quanto aos aspectos constitucional, jurídico e de boa técnica, a proposta em questão, bem como as proposições anexadas, não atendem aos pressupostos formais e materiais previstos na Constituição federal e estão em desconformidade com os princípios e normas do ordenamento jurídico brasileiro.

A Constituição Federal estabelece como princípio fundamental da República Federativa do Brasil os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, inciso IV) e reafirma tal princípio ao tratar da ordem econômica “fundada na valorização do trabalho humano e na iniciativa privada” (art. 170, CF), o que significa dizer que a Constituição consagra um Estado liberal, uma economia de mercado, de natureza capitalista, uma vez que a livre iniciativa significa a garantia da iniciativa privada como princípio básico da ordem capitalista. (...)

Sendo assim, pelas razões expostas, conclui-se que a proibição da cobrança de estacionamentos pelos estabelecimentos comerciais viola frontalmente os princípios constitucionais que fundamentam a ordem econômica.

Diante de todo o exposto, o voto é pela inconstitucionalidade, injuridicidade e inadequada técnica legislativa do projeto de lei 2.889/97, dos projetos de lei

apensados, do Substitutivo apresentado pela Comissão de Defesa do Consumidor, bem como das emendas apresentadas.”

Note-se, por fim, que todos os dispositivos do PL sob análise (e seus apensos) incidem em inconstitucionalidade, pois procuram disciplinar a exploração econômica de estacionamentos privados.

Esses preceitos padecem, todos, indiscutivelmente, de inconstitucionalidade material, por transgredirem o direito de propriedade, a livre iniciativa e o direito adquirido, assim violando, a um só tempo, os arts. 5,º XXII, XXIII, XXIV, XXXVI, LIV, 170, II, III e IV, e 174 da Constituição Federal.

O presente parecer alcança o Projeto principal e os seus apensos, à exceção dos três últimos: o Projeto de lei nº 1.166, de 2011, de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá, o Projeto de Lei nº 1.185, de 2011, de autoria do Deputado Antônio Bulhões, e o Projeto de Lei nº 1.372, de 2011, cujo autor é Deputado Audifax. Essas proposições foram apensas, após já ter acontecido a leitura do voto do Deputado Chico Lopes, que seria em seguida vencido. Não se deliberou, portanto, a propósito desses três últimos procedimentos apensados. Por essa razão, este voto vencedor não diz respeito aos três apensos agora citados.

Pelas razões acima expostas, manifestamos nosso voto pela **inconstitucionalidade** do Projeto de Lei n.º 2.889/1997, do Substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor e de todos os apensos ao Projeto principal, excetuando o Projeto de Lei nº 1.166, de 2011, o Projeto de Lei nº 1.185, de 2011, e o Projeto de Lei nº 1.372, de 2011, que foram apensos após a apresentação do voto vencido e que não chegaram a ser apreciados por este Colegiado na presente data.

Sala da Comissão, em ___ de _____ de 2011.

Deputado Fabio Trad