

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 87, de 2011, do Senador Vital do Rêgo, que *dispõe sobre a cobrança em estacionamento de shopping center*.

RELATOR: Senador **VALDIR RAUPP**

I – RELATÓRIO

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 87, de 2011, de autoria do Senador Vital do Rêgo, o qual estabelece que os valores cobrados por estacionamentos em *shopping center* devem ser estabelecidos em frações de cinco minutos (art. 1º).

Essas frações devem corresponder ao duodécimo do preço cobrado por hora, devendo ficar isentas as permanências inferiores a quinze minutos (art. 1º, § 1º).

Já em períodos superiores a quatro horas, os valores poderão ser calculados de forma diferenciada por período de frequência, não podendo o valor total ser inferior ao valor de quatro horas calculado com base no critério anterior (art. 1º, § 2º). Os valores máximos por hora serão estabelecidos pelo Município, com base na realidade do mercado local (art. 1º, § 3º).

Outrossim, dispõe o art. 2º do PLS que terá gratuidade de estacionamento o consumidor que comprovar gastos nos estabelecimentos do *shopping center* correspondentes a, no mínimo, vinte vezes a quantia devida pelo estacionamento, sem prejuízo da prerrogativa de a administradora oferecer estacionamento gratuito ou estabelecer limites mais baixos para a gratuidade do estacionamento.



A cláusula de vigência (art. 3º) estabelece que a lei que se originar do projeto entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação da proposição, seu autor alerta para o fato de que, embora vigore no Brasil um regime de livre iniciativa, muitas vezes não há outras opções de estacionamento, o que obriga os consumidores a utilizar a garagem ou o estacionamento descoberto do *shopping*. Essa situação confere grande poder econômico às administradoras de *shopping center*, vez que não estão submetidas à concorrência e, assim, podem fixar preços excessivos e métodos de cobrança inadequados, o que justifica a atuação do Estado para regular o mercado.

A matéria recebeu Parecer pela rejeição na Comissão de Assuntos Econômicos.

Nesta Comissão, que a analisa em decisão terminativa, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

No que se refere à constitucionalidade formal da proposição, observa-se que a União é competente para legislar a respeito do tema, nos termos do art. 22, inciso I, e 24, inciso V, da Constituição.

Nos termos do art. 102-A, III, *a*, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle opinar sobre assuntos atinentes à defesa do consumidor, especialmente estudar, elaborar e propor normas e medidas voltadas à melhoria contínua das relações de mercado, em especial as que envolvem fornecedores e consumidores.

Quanto à espécie normativa a ser utilizada, verifica-se que a escolha por um projeto de lei ordinária revela-se correta, pois a matéria não está reservada pela Constituição à lei complementar.

No que concerne à juridicidade, a proposição se afigura irretocável, porquanto: *i*) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; *ii*) a matéria nela vertida *inova* o ordenamento jurídico; *iii*) apresenta o atributo da *generalidade*; *iv*) afigura-



se dotada de potencial *coercitividade*; e v) revela-se compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

A matéria veiculada não é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF) nem está no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expresso nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

Não há ressalvas a fazer no tocante à técnica legislativa empregada.

No mérito, o PLS nº 87, de 2011, merece prosperar com modificações.

O art. 1º do projeto deve ser suprimido porque a prática de preços livres para a oferta de estacionamentos está assegurada constitucionalmente pelo princípio da liberdade de iniciativa econômica, fundamento do Brasil (art. 1º, inciso IV, da Constituição), garantia individual e fundamento da ordem econômica constitucional (art. 170, *caput*, da Constituição).

De fato, a liberdade de iniciativa econômica, também chamada liberdade de comércio e indústria, cuja origem histórica internacional remonta à edição da Lei de 2 de março de 1791, o chamado *Décret d'Allarde*, constitui o pilar fundamental da ordem econômica, porque representa a autonomia de atuação da esfera privada em relação à esfera estatal.

E nessa liberdade reside a liberdade de exercício e de organização da empresa, ou seja, a liberdade de se determinar como será desenvolvida a atividade, incluindo-se a forma, qualidade, quantidade e o preço dos produtos ou serviços a serem produzidos.

Assim reconheceu o Supremo Tribunal Federal, pelo voto do Ministro Moreira Alves na ADI nº 319-4/DF (DJ 30.04.1993): “a liberdade de iniciativa econômica abarca a liberdade da determinação dos preços pelo empresário”.

Em consequência, é de se concluir, forçosamente, que o art. 1º do projeto, ao fixar critérios rígidos para a formulação do preço a ser cobrado em estacionamentos vinculados a *shopping center*, está a restringir e violar o princípio constitucional da liberdade de iniciativa econômica.



Nos termos da doutrina e da jurisprudência firmada em Direito Econômico, tal restrição legal caracteriza autêntico **controle de preços** da atividade de exploração de estacionamentos, o que soa desarrazoado diante do princípio da proporcionalidade em matéria econômica.

Por meio desse princípio, a lei não pode restringir em demasia a liberdade de iniciativa econômica, sob pena de ser inconstitucional.

A despeito de o parágrafo único do art. 170 da Constituição permitir que a lei *restringa* a liberdade de iniciativa econômica, tal restrição deve, cumuladamente, efetivar princípio de natureza social e não caracterizar, em qualquer hipótese, restrição excessiva à liberdade de iniciativa econômica.

Pois bem, o art. 1º do projeto restringe excessivamente a liberdade de iniciativa econômica, porque cria mecanismos rígidos de controle de preços na cobrança pela exploração de estacionamentos em área de *shopping center*.

Em conclusão, o art. 1º do projeto apresenta vício de constitucionalidade material, porque, sem que existam ganhos sociais expressivos, restringe de forma excessiva a liberdade de iniciativa econômica daqueles que exploram a oferta de estacionamento em área de *shopping center*.

Já o art. 2º do projeto merece prosperar, por ser razoável a gratuidade do estacionamento para o consumidor que realiza compras no *shopping center*, mas com emenda que altera apenas o *caput* e reduz de vinte para dez vezes o valor da compra capaz de isentar o pagamento do estacionamento.

A escala de gratuidade de consumo fixada em dez vezes o valor do que deveria ser pago no estacionamento afigura-se equilibrada, vez que o estacionamento tem por objetivo atrair o cliente para os *shoppings centers*, sendo este parâmetro o basilar para o empreendedor e/ou administrador do estacionamento. Aqui, trata-se de um empreendimento com a finalidade comercial capaz de gerar vendas para seus locatários e ampliar a arrecadação de tributos, em especial para os cofres do estado e do município.

Por fim, deve ser incluído novo artigo no projeto, que proíbe a transferência de despesas de estacionamento dos administradores dos *shoppings centers* para o condomínio do empreendimento.



Isso porque o estacionamento é uma área detentora de receita expressiva para qualquer administrador e representa, também, grande ancoragem para os centros comerciais e os *shoppings centers*, pois são áreas expressivas, com atração do fluxo de pessoas e que proporcionam conforto, comodidade e segurança para seus clientes.

Alguns *shoppings centers* são sustentados apenas com a receita do estacionamento. Por outro lado, não se justifica a transferência das despesas do estacionamento para o custo condominial do lojista, como é a regra atual, uma vez que a receita do estacionamento é auferida completamente pelo empreendedor ou administrador, que não paga condomínio. E, como agravante, deve-se notar que o lojista, além de pagar o uso desta área, paga também os elevados valores locatícios.

Vale ressaltar que não existem vagas reservadas com gratuidade para os lojistas e/ou para os seus funcionários. Sendo assim, a área destinada ao espaço ocupado pelo estacionamento tem de estar incorporada à área total do Shopping e com a fração ideal definida nos custos condominiais.

Caberá à administração do shopping ou à empresa terceirizada contratada, que operar o estacionamento, pagar o valor correspondente às despesas de utilização de pessoal, controle de sistemas, seguro e manutenção de sua cota condominial. Se, por lei, o estacionamento é parte integrante de qualquer empreendimento, seu operador pagará proporcionalmente pela área ocupada.

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 87, de 2011, com as seguintes emendas.

EMENDA Nº 1 - CMA

Suprima-se o art. 1º do PLS nº 87, de 2011, renumerando-se os demais artigos.



EMENDA Nº 2 - CMA

Dê-se ao art.2º do PLS nº 87, de 2011, renumerado para art. 1º, a seguinte redação:

Art. 1º Terá direito à gratuidade de estacionamento o consumidor que comprovar gastos nos estabelecimentos do *shopping center* em valor correspondente a dez vezes a quantia devida pelo estacionamento, sem prejuízo da prerrogativa da administradora de oferecer estacionamento gratuito ou estabelecer limites mais baixos de despesas para a concessão da gratuidade.

Parágrafo único. Caso o titular do direito de exploração econômica das vagas de estacionamento não seja a própria administradora do *shopping center*, o ônus da gratuidade prevista no *caput* caberá a esta, que remunerará aquele nos termos pactuados entre as partes.

EMENDA Nº 3 - CMA

Acrescente-se o art. 2º ao PLS nº 87, de 2011, com a seguinte redação:

Art. 2º As despesas e as cotas condominiais da área de estacionamento do *shopping center* são de exclusiva responsabilidade da administradora do *shopping center*, sendo proibida a transferência desses custos para os proprietários, locatários ou sublocatários das lojas ou áreas comerciais.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

