



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA
REGISTRADO(A) SOB Nº

9



ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0062282-60.2012.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS ABRASCE, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. GRAVA BRAZIL. FARÃO DECLARAÇÃO DE VOTO OS EXMOS. SRS. DES. ELLIOT AKEL, PAULO DIMAS MASCARETTI E ARTUR MARQUES.", de conformidade com o voto do(a) Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores GONZAGA FRANCESCHINI, ANTONIO LUIZ PIRES NETO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, FERREIRA RODRIGUES, ARTUR MARQUES (com declaração), KIOITSI CHICUTA, LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, SAMUEL JÚNIOR, ADEMIR BENEDITO, ZÉLIA MARIA ANTUNES ALVES e CAMPOS PETRONI, julgando procedente a ação; e IVAN SARTORI (Presidente), GUERRIERI REZENDE, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, XAVIER DE AQUINO, ELLIOT AKEL (com declaração), CAETANO LAGRASTA, RENATO NALINI, ROBERTO MAC CRACKEN, PAULO DIMAS MASCARETTI (com declaração) e SILVEIRA PAULO, julgando improcedente.

São Paulo, 6 de fevereiro de 2013.

GRAVA BRAZIL
RELATOR DESIGNADO



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

1

VOTO OE Nº 0113

ADI Nº: 0062282-60.2012.8.26.0000

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

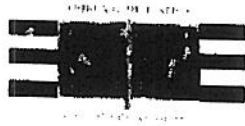
RÉU: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS

COMARCA: SÃO PAULO

Ação direta de inconstitucionalidade – Lei n. 8.739, de 15/01/96, do Município de Campinas – Obrigatoriedade de instalação de ambulatório médico em shopping centers e hipermercados – Inconstitucionalidade material delineada – Falta de pertinência entre a obrigação imposta aos estabelecimentos comerciais e as atividades por eles desenvolvidas – Termos genéricos que sequer permitem aferir os limites da obrigação que se pretende impor – Afronta aos princípios da livre iniciativa, da razoabilidade e da proporcionalidade – Ação procedente.

Trata-se de ação direta, ajuizada pela Associação Brasileira de Shopping Centers – Abrasce, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 8.739, de 15 de janeiro de 1996, do Município de Campinas, que dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de ambulatórios médicos em shopping centers e hipermercados.

Por primeiro, alinho-me ao Relator Sorteado Des. Xavier de Aquino e ao Des. Paulo Dimas Mascaretti no reconhecimento da legitimidade ativa da ABRASCE, porquanto a associação se enquadra no conceito de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

2

entidade de classe, à qual a Constituição confere legitimidade para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade.

Por sua vez, melhor analisando a controvérsia, acompanho o culto Des. Paulo Dimas Mascaretti na rejeição do alegado vício de iniciativa, pois a matéria tratada no diploma legal não se insere nas hipóteses em que a iniciativa do processo legislativo é reservada ao Chefe do Poder Executivo.

No entanto, entendo que a ação é procedente, por vislumbrar vício de inconstitucionalidade material, tendo em vista que o conteúdo do diploma legal é incompatível com o princípio constitucional da livre iniciativa, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

Como se sabe, na aferição da compatibilidade da lei com o ordenamento jurídico-constitucional, não é possível se desprender da semântica das palavras utilizadas no texto normativo.

A Lei n. 8.739/96, ao obrigar a instalação de ambulatórios médicos em shopping centers e hipermercados assim determinou:

"Artigo 1º - A partir da vigência desta Lei, os estabelecimentos comerciais denominados 'Shopping Center' e 'Hipermercados' que vierem a ser construídos no Município de Campinas **deverão possuir, obrigatoriamente, Ambulatório Médico, para atendimento da população.**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

, 3

§ 1º – Além do corpo médico e técnico exigível, os serviços de atendimento deverão contar com ambulância.

§ 2º – Dentro de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias os estabelecimentos existentes nas modalidades previstas no 'caput' deverão criar o serviço previsto nesta Lei.

§ 3º – O Poder Público Municipal, através dos seus órgãos competentes, fará constar das exigências para obtenção de Alvará de Funcionamento, a existência desse serviço.

Artigo 2º – A Prefeitura Municipal de Campinas regulamentará a presente lei, no que couber, no prazo de 30 (trinta) dias a contar de sua publicação.

Artigo 3º – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente as da Lei nº 6.377, de 09 de janeiro de 1.991." (destaque não original)

Salta aos olhos a impropriedade da redação utilizada no texto legal que dispõe sobre a obrigatoriedade de *Ambulatório Médico para atendimento da população*, o que, na sua literalidade, transmite a ideia de verdadeira imposição ao setor privado de ônus eminentemente estatal.

No entanto, nem mesmo o esforço interpretativo para restringir o alcance da obrigação legal imposta aos estabelecimentos comerciais é capaz de obstar o reconhecimento da inconstitucionalidade da lei municipal.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

4

Entendo que a imposição aos particulares da obrigação de prestar primeiros socorros poderia, em tese, ter lastro no princípio constitucional da solidariedade social.

Todavia, não se extrai do aludido princípio a possibilidade de se obrigar ente privado a manter um ambulatório médico em seu respectivo estabelecimento, no qual haja a presença de corpo médico e técnico, para desempenho de atribuições que sequer foram minimamente delimitadas na lei.

Aliás, a Portaria nº 282, de 17/11/1982, expedida pelo Ministério da Saúde, confere ao termo Ambulatório o conceito técnico de que "É o conjunto de elementos que possibilita a prestação de assistência a pacientes, sem regime de internação", transmitindo a impressão de ser unidade destinada não apenas a um mero atendimento pontual de emergência.

Repise-se que não se mostra adequado, na tentativa de preservar a validade da norma no mundo jurídico, que o Poder Judiciário estabeleça os contornos de incidência da lei municipal, dizendo que, na verdade, ela é dirigida ao público frequentador dos estabelecimentos e apenas na hipótese de casos emergenciais, para prestação dos primeiros socorros, quando a própria lei, em sua integralidade, nada dispõe sobre o seu alcance.

Nem mesmo dentro da moderna concepção de responsabilidade dos fornecedores de serviços



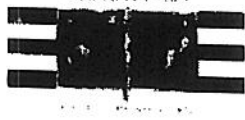
perante os consumidores a obrigação de instalação de ambulatório médico encontra justificativa plausível.

Isso porque as atividades empresariais desenvolvidas por shopping centers e hipermercados não geram um risco específico que torne pertinente, em contrapartida, a disponibilização de serviços médicos de tamanha amplitude. A genérica exigência prevista na lei municipal é, portanto, violadora dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Por sua vez, estando delineada a inconstitucionalidade material, não incide no caso em tela a disposição constitucional, segundo a qual a superveniência de lei estadual sobre normas gerais suspende a eficácia da lei municipal, no que lhe for contrária (art. 24, §4º, da CF c.c. art. 144, da CE).

Veja-se que, ao inverso da lei municipal de Campinas, as normas estaduais supervenientes cuidaram do tema de modo mais adequado, estabelecendo os contornos da obrigatoriedade de instalação de "postos médicos para atendimentos emergenciais", destinados à prestação de primeiros socorros ao público visitante e aos funcionários, bem como determinando os conceitos dos estabelecimentos que seriam atingidos pela obrigação legal.

Assim, apenas a título de argumentação, ainda que se admitisse a validade do diploma legal municipal, entendo que a lei municipal, excessivamente genérica, deveria ter



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

6

seu âmbito de incidência delimitado pelas leis estaduais que tratam do tema de modo menos invasivo ao setor privado.

Em conclusão, pelo meu voto, julgo procedente a ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 8.739, de 15 de janeiro de 1996, do Município de Campinas.


DES. GRAVA BRAZIL



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ÓRGÃO ESPECIAL

DECLARAÇÃO DE VOTO DIVERGENTE

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 0062282-
60.2012.8.26.0000

SÃO PAULO

Autora: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS -
ABRASCE

Réus: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS E
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS

Interessada: PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Voto nº 30.751

Não tenho dúvida alguma a respeito da legitimidade ativa da autora para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade.

Como bem anotou a Procuradoria de Justiça, "de acordo com o ato constitutivo da ABRASCE, a entidade tem por finalidade 'representar e defender os interesses dos empreendedores, investidores e gestores de *shopping centers*' (art. 1º), tomando, se necessário, medidas judiciais para preservar os interesses do setor (art. 2º, *a e b*). O provimento jurisdicional almejado atende objetivamente à finalidade associativa, impondo-se reconhecer, na espécie, a legitimidade da autora."

Dissenti da doutra maioria, contudo, quanto à questão de fundo, porque a meu ver a ação é improcedente.

Objetiva-se a declaração da inconstitucionalidade da Lei nº 8.739, de 15 de janeiro de 1996, do Município de Campinas, que dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de ambulatórios médicos em shoppings centers e hipermercados daquele município. Transcrevo-a:

"Artigo 1º – A partir da vigência desta Lei, os estabelecimentos comerciais denominados 'Shopping Center' e 'Hipermercados' que vierem a ser construídos no Município de Campinas deverão possuir, obrigatoriamente, Ambulatório Médico, para atendimento da população.

§ 1º – Além do corpo médico e técnico exigível, os serviços de atendimento deverão contar com ambulância.

§ 2º – Dentro de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias os estabelecimentos existentes nas modalidades previstas no 'caput' deverão criar o serviço previsto nesta Lei.

§ 3º – O Poder Público Municipal, através dos seus órgãos competentes, fará constar das exigências para obtenção de Alvará de Funcionamento, a existência desse serviço.

Artigo 2º – A Prefeitura Municipal de Campinas regulamentará a presente lei, no que couber, no prazo de 30 (trinta) dias a contar de sua publicação.

Artigo 3º – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente as da Lei nº 6.377, de 09 de janeiro de 1.991".



Entendeu, o eminente relator sorteado, haver vício de iniciativa, por ser a lei originária de projeto do legislativo municipal, invadindo a esfera de competência da administração, além de não haver sido submetida previamente a estudos e audiência pública.

Dando-se por barato que a ação direta de inconstitucionalidade tem causa de pedir aberta, sendo certo que não foi essa (o vício de iniciativa) a *causa petendi* invocada, mesmo assim não seria caso de se reconhecer esse vício.

A matéria versada na lei inquinada não se insere, data venia, dentre aquelas com iniciativa reservada do Prefeito Municipal, de molde a violar os artigos 5º, 47, incisos II, XI e XIV, 144, 180, inciso II, e 181, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

Por outro lado, tendo-se em vista que a lei não dispõe sobre ocupação do solo e alteração do zoneamento urbano, não era exigíveis prévios estudos de impacto e audiências públicas.

Bem anotou a douta Procuradoria do Estado, ao assumir posição defensiva da norma:

"A autora equivoca-se ao ver na Lei nº 8.739/96 diploma voltado a reger a 'assistência à saúde'. Dirigida a estabelecimentos e centros comerciais em que, pelas suas próprias características, há a concentração de um número elevado de consumidores, resta evidente que o tema tratado na norma impugnada remete a dispositivos



constitucionais que intentam a defesa da saúde e a garantia de direitos do consumidor.

A 'população' de que cuida o artigo 1º da lei municipal campineira é aquela que se encontra nos shopping centers e hipermercados enquanto consumidora e há que se anotar que 'como a figura do consumidor, em larga medida, equipara-se à do cidadão, todos os princípios e normas constitucionais de salvaguarda dos direitos do cidadão são também, simultaneamente, extensivos ao consumidor pessoa física', inclusive no que pertine à defesa de sua saúde. (NEGREJEI).

O risco à saúde, no caso, advém dos serviços que devem estar, ainda que de forma indireta, inseridos na relação potencial que se estabelece entre os frequentadores de shopping centers e hipermercados e o (s) comerciante (s) ali estabelecido (s)...

Assim, por não se tratar de legislação atinente à seguridade social, o argumento de que somente a União poderia legislar sobre a matéria cai por terra, havendo, isto sim, competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do que dispõe o art. 24, V e XII, do texto constitucional federal, no interesse da defesa da saúde do cidadão/consumidor.

Além disso, pertinente o reconhecimento também de competência material comum entre **todos** os entes federativos, na forma do artigo 23, II, da Constituição Federal. Nesse sentido, a repartição constitucional da competência legislativa em matéria de proteção à saúde

permite aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber, o que se infere do disposto no artigo 30, II, cuja interpretação deve ser feita à luz do disposto no artigo 24, V e XII, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, todos da Constituição Federal de 1988, considerado, por certo, o interesse local próprio.

O Município de Campinas, no uso da competência material comum outorgada pelo constituinte federal para a proteção à saúde da população – neste caso aquela que frequenta shopping centers e hipermercados locais e é tida como consumidora – e considerando a competência suplementar atribuída pelo artigo 30, II, da Constituição Federal, promulgou a Lei nº 8.739/96, ora impugnada.

Ressalte-se que a Lei Municipal em foco foi editada anteriormente às Leis Estaduais nº 9.791/97 e 11.218/2002. Evidencia-se, portanto, que a norma local impugnada, considerando a inexistência à época da sua promulgação de lei estadual, apenas cumpriu a norma estatuída no artigo 220 da Constituição Estadual, não infringindo o artigo o 1º da Constituição Estadual, nem o artigo 22, inciso XXIII, da Constituição Federal, porquanto ao Município é outorgada a competência para suplementar a legislação federal e estadual em caso de omissão.

(...)

A Lei Municipal impugnada foi editada no vácuo da legislação estadual. Ora, o cuidado com o cidadão/consumidor no aspecto de defesa de sua saúde, de sua integridade física, é de competência material



comum de todos os entes federados. Assim, ante a inexistência, à época de sua promulgação, de lei estadual regrado a matéria, era necessário ao município legislar suplementarmente para que pudesse exercer integralmente a sua competência material comum.

Do cotejo entre a Lei Municipal impugnada e as Leis estaduais posteriormente editadas evidencia-se que não há conflito de competência legislativa, porque a Lei local é cronologicamente anterior. As normas da Lei municipal que porventura sejam colidentes com a Lei estadual apenas terão sua eficácia suspensa, nos termos do artigo 24, §4º, da Constituição Federal.

Não merece amparo, portanto, o argumento da autora de infringência pela Lei local impugnada ao disposto no artigo 1º da Constituição Bandeirante e artigo 22, inciso XXIII, da Constituição Federal, porquanto houve respeito pelo legislador à repartição de competências tanto legislativas quanto materiais" (v. fls. 192/196).

Do parecer da douta Procuradoria de Justiça extrai-se:

"... a legislação impugnada não legislou sobre seguridade social (art. 1º e 218 da CE e 22, XXIII e 194 da CF), e muito menos sobre a prestação de serviços médicos pré-hospitalares, voltada à população como um todo.



Na verdade, a competência do Município para legislar sobre a matéria advém do art. 30, I e II, da Constituição Federal e dos arts. 217, 218, 219 e 220 da Constituição Estadual.

Observe-se que a edição da legislação nos moldes em que ocorreu se justifica em razão do grande número de pessoas que frequentam os shoppings centers e os hipermercados.

Buscou-se através da lei em questão, proteger-se a saúde e a integridade física dos consumidores, prestadores de serviços, trabalhadores de serviços, visitantes e das demais pessoas que frequentam os shoppings centers e hipermercados, que, sem dúvida alguma, são grandes centros de compras.

É oportuno ressaltar que a Lei Municipal ora analisada é anterior e não contraria as Leis Estaduais nº 9.791/97 e 11.218/2002, que regulamentam a matéria.

Desta feita, devido à omissão de legislação a esse respeito e, em sendo concorrente a competência para legislar sobre a assistência à saúde, tendo em vista o disposto no art. 23, II, da CF, o Município de Campinas possuía competência para legislar sobre essa matéria.

Por fim, a legislação guerreada não contraria o art. 170 da Constituição Federal.

A exigência decorre do Poder de Polícia do Município devido ao risco em potencial de acidentes a que estão sujeitas as milhares de pessoas que são atraídas pelos shoppings centers e hipermercados.

O Município tem obrigação e dever de zelar pela proteção à saúde e pela integridade física dos frequentadores, consumidores, trabalhadores e prestadores de serviços dos referidos estabelecimentos" (v. fls. 396/397).

Na esteira de tais manifestações, julgo improcedente a ação.



ELLIOT AKEL



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO 16.157

Comarca: São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0062282-60.2012.8.26.0000

Autora: Associação Brasileira de Shopping Centers - Abrasce.

Réus: Prefeito do Município de Campinas e Presidente da Câmara Municipal de Campinas.

DECLARAÇÃO DE VOTO VENCIDO

O meu voto, *data venia* da douta maioria, julga a ação improcedente.

Cumpre, de início, destacar que a divergência ora manifestada cinge-se apenas ao exame do mérito da ação, inexistindo dissidência no que toca ao reconhecimento da legitimidade da autora para a propositura da demanda.

Pois bem.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade voltada em face da Lei Municipal nº 8.739, de 15 de janeiro de 1996, que dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de ambulatórios médicos em shoppings centers e hipermercados do Município de Campinas.

Dispõe referido ato normativo, *in verbis*:

“Artigo 1º – A partir da vigência desta Lei, os estabelecimentos comerciais denominados ‘Shopping Center’ e ‘Hipermercados’ que vierem a ser construídos no Município



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

2

de Campinas deverão possuir, obrigatoriamente, Ambulatório Médico, para atendimento da população.

§ 1º – *Além do corpo médico e técnico exigível, os serviços de atendimento deverão contar com ambulância.*

§ 2º – *Dentro de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias os estabelecimentos existentes nas modalidades previstas no 'caput' deverão criar o serviço previsto nesta Lei.*

§ 3º – *O Poder Público Municipal, através dos seus órgãos competentes, fará constar das exigências para obtenção de Alvará de Funcionamento, a existência desse serviço.*

Artigo 2º – A Prefeitura Municipal de Campinas regulamentará a presente lei, no que couber, no prazo de 30 (trinta) dias a contar de sua publicação.

Artigo 3º – Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente as da Lei nº 6.377, de 09 de janeiro de 1.991”.

Como se vê, em nenhum momento, a legislação aqui impugnada versou acerca de matéria que estaria inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa reservada do Prefeito Municipal, em suposta violação aos preceitos dos artigos 5º, 47, incisos II, XI e XIV, 144, 180, inciso II, e 181, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

Segundo o sempre irreprochável escólio de Hely Lopes Meirelles:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

3

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais” (v. “Direito Municipal Brasileiro”, 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, pp. 732/733).

E, no caso vertente, a lei em causa não se imiscuiu em nenhuma das questões ali definidas, versando apenas acerca de tema de interesse geral da população local, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa, afeta ao Poder Executivo, razão pela qual poderia mesmo decorrer de proposta parlamentar.

Bem de ver que a iniciativa do processo legislativo reservada ao Chefe do Poder Executivo está perfeitamente delimitada na Constituição Estadual em seus artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, aplicáveis ao ente local por expressa imposição da norma do artigo 144 da mesma Carta Bandeirante; porém, as hipóteses previstas nestes dispositivos não abrangem a matéria versada na legislação municipal ora impugnada, tratando-se, portanto, de questão afeta à competência comum dos poderes legislativo e executivo.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

21
4

Não colhe, tampouco, o argumento de ausência de prévia realização de estudos de impacto e audiências públicas, haja vista que não se trata aqui de legislação que verse acerca de alteração de zoneamento urbano e ocupação do solo, não se sujeitando então à satisfação destes requisitos.

Na verdade, a abordagem da questão tratada na Lei nº 8.739/96, do Município de Campinas, foi feita de forma distorcida na inicial da ação.

Bem de ver que citada lei não envolve tema relativo à seguridade social, mas tão somente a defesa da saúde dos frequentadores dos estabelecimentos comerciais nela mencionados, inorando a alardeada invasão de competência privativa da União.

O ambulatório, cuja existência é exigida na legislação examinada, volta-se, evidentemente, apenas ao público usuário dos estabelecimentos obrigados, destinando-se ao atendimento básico e urgente daqueles frequentadores que o necessitem, equiparado a consultório médico.

Não se trata, portanto, de transferir à iniciativa privada a obrigação do Estado de prestar assistência à saúde, dirigindo-se a imposição legal exclusivamente à garantia do bem-estar do público que diariamente circula naqueles locais, com a disponibilização de serviço médico emergencial para atendimento de situações internas específicas; aliás, tal providência já implicitamente integra o vínculo obrigacional existente entre as partes, razão pela qual não havia óbice a que o Município dispusesse acerca da forma pela qual esta deveria ser efetivada; destarte, não há que se falar em afronta aos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

artigos 219 e 220, §§ 2º e 3º, da Constituição Estadual, bem como ao princípio da livre iniciativa, inserido no artigo 170 da Constituição Federal, máxime porque este mesmo dispositivo constitucional elege a defesa do consumidor como um dos princípios a serem observados no exercício da atividade econômica (inciso V).

Tem relevo na espécie o fato de que é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios zelar pela saúde e integridade física da população, na forma prevista no artigo 23, inciso II, da Constituição Federal, valendo-se exatamente dessa prerrogativa o Município de Campinas ao editar o ato normativo impugnado na demanda em causa.

Impende considerar, outrossim, que aludida lei municipal veio a lume exatamente para atendimento do comando contido no artigo 220, *caput* e § 1º, da Constituição Estadual, que impõe ao Poder Público em geral a regulamentação, fiscalização e controle das ações e serviços de preservação da saúde no ambiente natural, nos locais públicos e de trabalho.

Além disso, não se pode olvidar que o artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal atribui ao Município competência material para “legislar sobre assuntos de interesse local” e de “suplementar a legislação federal e estadual no que couber”.

Ora, cuidando-se de questão de manifesto interesse do ente público local, atinente à proteção da saúde da população que frequenta shoppings centers e hipermercados situados em seus limites territoriais, nada impedia que a matéria fosse tratada em legislação local específica, haja vista a completa ausência de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

6

normatização em sentido contrário editada pela União ou pelo Estado de São Paulo.

Vale lembrar que o Colendo Supremo Tribunal Federal, em situação análoga, já decidiu que “é da competência do município legislar sobre medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários, uma vez que tratam de assuntos de interesse local” (v. RE nº 595.408/MG, relator Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, j. 10/08/2011, DJe 17/08/2011), entendimento que tem inteira aplicação no caso vertente.

É certo que posteriormente foram editadas as Leis Estaduais nºs 9.791/97 e 11.218/2002 que disciplinaram a mesma matéria tratada na citada Lei Municipal nº 8.739/96; não obstante, as regras trazidas por essa legislação estadual superveniente em nada infirmam as disposições da lei municipal questionada nos autos, que permanece, portanto, com sua eficácia plena.

No particular, ao exercer a defesa da norma municipal questionada nos auto, bem realçou a douta Procuradoria Geral do Estado que:

“A autora equivoca-se ao ver na Lei nº 8.739/96 diploma voltado a regradar a ‘assistência à saúde’. Dirigida a estabelecimentos e centros comerciais em que, pelas suas próprias características, há a concentração de um número elevado de consumidores, resta evidente que o tema tratado na norma impugnada remete a dispositivos constitucionais que intentam a defesa da saúde e a garantia de direitos do consumidor.”



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

7

A 'população' de que cuida o artigo 1º da lei municipal campineira é aquela que se encontra nos shopping centers e hipermercados enquanto consumidora e há que se anotar que 'como a figura do consumidor, em larga medida, equipara-se à do cidadão, todos os princípios e normas constitucionais de salvaguarda dos direitos do cidadão são também, simultaneamente, extensivos ao consumidor pessoa física', inclusive no que pertine à defesa de sua saúde.

O risco à saúde, no caso, advém dos serviços que devem estar, ainda que de forma indireta, inseridos na relação potencial que se estabelece entre os frequentadores de shopping centers e hipermercados e o (s) comerciante (s) ali estabelecido (s)...

Assim, por não se tratar de legislação atinente à seguridade social, o argumento de que somente a União poderia legislar sobre a matéria cai por terra, havendo, isto sim, competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do que dispõe o art. 24, V e XII, do texto constitucional federal, no interesse da defesa da saúde do cidadão/consumidor.

Além disso, pertinente o reconhecimento também de competência material comum entre todos os entes federativos, na forma do artigo 23, II, da Constituição Federal. Nesse sentido, a repartição constitucional da competência legislativa em matéria de proteção à saúde permite aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber, o que se infere do disposto no artigo 30, II, cuja



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

interpretação deve ser feita à luz do disposto no artigo 24, V e XII, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, todos da Constituição Federal de 1988, considerado, por certo, o interesse local próprio.

O Município de Campinas, no uso da competência material comum outorgada pelo constituinte federal para a proteção à saúde da população – neste caso aquela que frequenta shopping centers e hipermercados locais e é tida como consumidora – e considerando a competência suplementar atribuída pelo artigo 30, II, da Constituição Federal, promulgou a Lei nº 8.739/96, ora impugnada.

Ressalte-se que a Lei Municipal em foco foi editada anteriormente às Leis Estaduais nº 9.791/97 e 11.218/2002. Evidencia-se, portanto, que a norma local impugnada, considerando a inexistência à época da sua promulgação de lei estadual, apenas cumpriu a norma estatuída no artigo 220 da Constituição Estadual, não infringindo o artigo o 1º da Constituição Estadual, nem o artigo 22, inciso XXIII, da Constituição Federal, porquanto ao Município é outorgada a competência para suplementar a legislação federal e estadual em caso de omissão.

(...)

A Lei Municipal impugnada foi editada no vácuo da legislação estadual. Ora, o cuidado com o cidadão/consumidor no aspecto de defesa de sua saúde, de sua integridade física, é de competência material comum de todos os entes federados. Assim, ante a inexistência, à época de sua promulgação, de lei estadual regradando a matéria, era



necessário ao município legislar suplementarmente para que pudesse exercer integralmente a sua competência material comum.

Do cotejo entre a Lei Municipal impugnada e as Leis estaduais posteriormente editadas evidencia-se que não há conflito de competência legislativa, porque a Lei local é cronologicamente anterior. As normas da Lei municipal que porventura sejam colidentes com a Lei estadual apenas terão sua eficácia suspensa, nos termos do artigo 24, §4º, da Constituição Federal.

Não merece amparo, portanto, o argumento da autora de infringência pela Lei local impugnada ao disposto no artigo 1º da Constituição Bandeirante e artigo 22, inciso XXIII, da Constituição Federal, porquanto houve respeito pelo legislador à repartição de competências tanto legislativas quanto materiais” (v. fls. 192/196).

No mesmo sentido, assentou a Procuradoria Geral de Justiça, precisamente, que:

“... a legislação impugnada não legislou sobre seguridade social (art. 1º e 218 da CE e 22, XXIII e 194 da CF), e muito menos sobre a prestação de serviços médicos pré-hospitalares, voltada à população como um todo.

Na verdade, a competência do Município para legislar sobre a matéria advém do art. 30, I e II, da Constituição Federal e dos arts. 217, 218, 219 e 220 da Constituição Estadual.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

10

Observe-se que a edição da legislação nos moldes em que ocorreu se justifica em razão do grande número de pessoas que frequentam os shoppings centers e os hipermercados.

Buscou-se através da lei em questão, proteger-se a saúde e a integridade física dos consumidores, prestadores de serviços, trabalhadores de serviços, visitantes e das demais pessoas que frequentam os shoppings centers e hipermercados, que, sem dúvida alguma, são grandes centros de compras.

É oportuno ressaltar que a Lei Municipal ora analisada é anterior e não contraria as Leis Estaduais nº 9.791/97 e 11.218/2002, que regulamentam a matéria.

Desta feita, devido à omissão de legislação a esse respeito e, em sendo concorrente a competência para legislar sobre a assistência à saúde, tendo em vista o disposto no art. 23, II, da CF, o Município de Campinas possuía competência para legislar sobre essa matéria.

Por fim, a legislação guerreada não contraria o art. 170 da Constituição Federal.

A exigência decorre do Poder de Polícia do Município devido ao risco em potencial de acidentes a que estão sujeitas as milhares de pessoas que são atraídas pelos shoppings centers e hipermercados.

O Município tem obrigação e dever de zelar pela proteção à saúde e pela integridade física dos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

11

23

frequentadores, consumidores, trabalhadores e prestadores de serviços dos referidos estabelecimentos” (v. fls. 396/397).

Em suma, não havia realmente óbice à edição do ato normativo impugnado, que não padece de qualquer inconstitucionalidade por vício material ou formal, mostrando-se proporcional e adequado aos fins colimados, atinentes à defesa da saúde dos frequentadores dos shoppings centers e hipermercados estabelecidos no Município de Campinas, que detinha plena competência para legislar acerca de matéria de inegável interesse local.

Ante o exposto, pelo meu voto, a presente ação direta de inconstitucionalidade deve ser julgada improcedente.


PAULO DIMAS MASCARETTI
Desembargador

PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
Órgão Especial

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 0062282-60.2012.8.26.0000
Requerente: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS - ABRASCE
Requeridos: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS E PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS
Interessados: PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

DECLARAÇÃO DE VOTO CONVERGENTE Nº 23500

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada por **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS – ABRASCE** contra a Lei 8.739, de 15 de janeiro de 1996, do Município de Campinas, que dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de ambulatórios médicos em shoppings centers e hipermercados.

2. Cumpre, de proêmio, registrar ser a ABRASCE parte legítima ativa, cuidando-se de entidade de classe e, portanto, dispondo de legitimidade para propor ação direta de constitucionalidade.

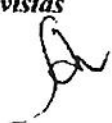
A Lei 8.739, de 15 de janeiro de 1996, do Município de Campinas, possui o seguinte conteúdo:

“Artigo 1º - A partir da vigência desta Lei, os estabelecimentos comerciais denominados ‘Shopping Center’ e ‘Hipermercado’ que vierem a ser construídos no Município de Campinas, deverão possuir, obrigatoriamente, Ambulatório Médico, para atendimento da população.

§1º - Além do corpo médico e técnico exigível, os serviços de atendimento deverão contar com ambulância equipada.

§2º - Dentro de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias os estabelecimentos já existentes nas modalidades previstas no ‘caput’ deverão criar o serviço previsto nesta Lei.

Declaração de Voto Convergente nº 23500



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
Órgão Especial

§3º - O Poder Público Municipal, através dos seus órgãos competentes, fará constar das exigências para obtenção de Alvará de Funcionamento, a existência desse serviço.

Artigo 2º - A Prefeitura Municipal de Campinas regulamentará a presente lei, no que couber, no prazo de 30 (trinta) dias a contar de sua publicação.

Artigo 3º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente as da Lei n. 6.377, de 09 de janeiro de 1991”.

A matéria versada na referida lei não se encontra inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa reservada do Prefeito Municipal, aspecto no qual acompanho o voto que inaugurou a divergência.

Todavia, a lei objurgada fere o princípio da livre iniciativa, transferindo aos particulares, sem fundamento razoável, o dever estatal de prestar assistência à saúde a seus cidadãos, previsto no art. 196 da Constituição Federal e no arts. 219 e 220, §§ 2º e 3º, da Constituição Bandeirante. Por este motivo, padece de vício de inconstitucionalidade material.

O princípio da defesa do consumidor, insculpido nos arts. 170, V, e 5º, XXXII, da Constituição Federal, legitima o Estado a impor deveres aos fornecedores cujo cumprimento vise à redução de riscos relacionados à possibilidade de o consumidor sofrer acidente ou mal súbito enquanto se encontra no estabelecimento comercial. Daí a importância e a necessidade de regras determinando a agentes econômicos cuja atividade gera grande fluxo de consumidores o dever de dispor de equipamentos de primeiro socorro.

No entanto, esta imposição encontra limites, os quais são extrapolados na medida em que a lei estabelece deveres desnecessários à
Declaração de Voto Convergente nº 23500

PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
Órgão Especial

garantia de primeiros socorros àqueles consumidores acidentados ou acometidos de mal súbito.

A exigência de ambulatório médico, bem como de ambulância equipada, não é indispensável à garantia da saúde dos frequentadores de shoppings ou hipermercados. Nesta medida, determinar às empresas a prestação de serviços médicos pré-hospitalares representa, em verdade, uma tentativa de impor aos particulares o dever de prestar serviços de incumbência do próprio Estado. Apenas os equipamentos e instalações imprescindíveis aos primeiros socorros devem ser exigidos daqueles fornecedores cuja principal atividade não consista na prestação de serviços médicos.

Dessa forma, a mencionada lei do Município de Campinas desatende aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, pois as restrições estabelecidas aos agentes econômicos são desnecessárias ao atendimento da finalidade visada pelo vetor da proteção da saúde e da segurança dos consumidores. Desde que os shoppings centers e hipermercados disponham de recursos suficientes para garantir a seus frequentadores os cuidados mínimos para que possam aguardar os serviços de emergência de hospitais públicos ou privados situados na região, não há fundamento legítimo para exigir outra espécie de providência acautelatória ou preventiva, como dispor de ambulância própria ou de ambulatório médico.

Além disso, o dever de dispor de ambulatório médico e, conseqüentemente, de prover o estabelecimento de médicos e equipamentos para o atendimento dos frequentadores, geraria outro problema prático. O cidadão que estivesse se sentido mal e se encontrasse na proximidade de um shopping certamente não optaria por buscar o atendimento em um hospital público, por motivos de conhecimento geral da população. O shopping center serviria de alternativa, o que desvirtuaria totalmente a finalidade da norma objurgada.

Declaração de Voto Convergente nº 23500



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
Órgão Especial

Consequentemente, não seria exato afirmar que a "população" de que cuida o art. 1º da lei impugnada seria aquela que se encontra nos shoppings centers e hipermercados, pois qualquer individuo poderia se dirigir ao estabelecimento unicamente para se utilizar o ambulatório.

A existência de ambulatório e de ambulância devidamente equipada somente seria exigível caso a própria atividade da empresa fosse a causa dos riscos relacionados à saúde e à vida. Contudo, não é esta a hipótese dos shoppings centers e dos hipermercados. É apenas em razão da alta concentração de pessoas e não de uma maior predisposição gerada por sua atividade que tais estabelecimentos devem dispor de equipamentos básicos para atendimentos emergenciais, não sendo justo impor-lhes a efetiva prestação de serviços de saúde.

Nestes termos, a Lei 8.739, de 15 de janeiro de 1996, do Município de Campinas, não atende ao critério da razoabilidade e, desta forma, ofende o princípio da livre iniciativa, estando, pois, eivada do vício de inconstitucionalidade.

3. Ante o exposto, voto pela procedência da ação.


ARTUR MARQUES DA SILVA FILHO
Desembargador