



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000357199

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2314624-10.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS - ABRASCE, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS (PREFEITO) e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U. SUSTENTOU ORALMENTE O ADV. DR. MARCOS ROLIM DA SILVA.", de conformidade com o voto da Relatora, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, ÁLVARO TORRES JÚNIOR, IRINEU FAVA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES E MARCIA DALLA DÉA BARONE.

São Paulo, 9 de abril de 2025.

SILVIA ROCHA
RELATORA
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Órgão Especial

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2314624-10.2024.8.26.0000

Autora: Associação Brasileira de Shopping Centers - Abrasce

Réus: Prefeito e Presidente da Câmara Municipal de São Carlos

Voto nº 37580.

- Ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 12.819, de 25 de junho de 2001, alterada pela Lei nº 13.098, de 20 de dezembro de 2002, do Município de São Carlos, que “Obriga a instalação de ambulatório médico em shopping centers” - Alegação de ofensa ao artigo 22, I e XXIII, da Constituição Federal, e aos artigos 1º, 111, 218, 219 e 220, §§ 2º e 3º, da Constituição do Estado de São Paulo, bem como de incompatibilidade da lei com a tese de repercussão geral 1051.

- Legitimidade ativa da associação autora - A autora é parte legítima, porque se enquadra na previsão do artigo 90, V, da Constituição Estadual – O âmbito de atuação da autora compreende o Município de São Carlos - Pertinência temática entre os objetivos institucionais da autora e o objeto da lei em exame, que prevê obrigações a alguns dos seus associados.

- Mérito – A lei, na sua versão atual, exige dos shopping centers situados em São Carlos a prestação de serviço de pronto atendimento médico, em espaço físico reservado, com estrutura, utensílios e equipamentos predefinidos, a contratação de profissionais da área médica e também que seja colocada à disposição “ambulância equipada”, “para o transporte ou remoção de pessoas doentes, em caso de emergência” - Matéria já analisada pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, que declararam a inconstitucionalidade de leis semelhantes, apontando a usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito comercial e direito do trabalho (artigo 22, I, da Constituição Federal) e a imposição de restrição desproporcional e injustificável ao exercício de atividade econômica, ofensiva ao princípio da livre iniciativa (artigo 170, *idem*) - Como o Supremo Tribunal Federal assentou, “É inconstitucional lei municipal que estabelece a obrigação de implantação, nos shopping centers, de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência” (tese de repercussão geral 1051) - Conclusão reafirmada em precedentes do Órgão Especial desta Corte - Irrelevância de se tratar, neste caso, de serviço de pronto atendimento médico, que, em comparação com os serviços de ambulatório médico e pronto-socorro, é de menor complexidade - Previsão, na lei, da existência de ambulância devidamente equipada para o atendimento a situações de emergência.

- Não se vislumbra, contudo, usurpação da competência privativa da União para legislar sobre seguridade social (artigo 22, XXIII, da Constituição Federal), campo que

compreende ações destinadas a assegurar o direito à saúde (artigo 194, *idem*), porque a lei impugnada não cria modalidade de assistência à saúde, não delega, propriamente, a prestação de serviço público de saúde e não insere os shopping centers de São Carlos no Sistema Único de Saúde - Pedido procedente.

Trata-se de ação ajuizada pela Associação Brasileira de Shopping Centers – Abrasce, visando obter a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 12.819, de 25 de junho de 2001, alterada pela Lei nº 13.098, de 20 de dezembro de 2002, do Município de São Carlos, que “Obriga a instalação de ambulatório médico em shopping centers”.

A autora alega que: a) a lei impugnada impõe aos shopping centers de São Carlos a obrigação de implantar serviço de pronto-socorro médico, a ser prestado por profissionais da área da saúde, em local reservado, com vários equipamentos, obedecido horário mínimo de atendimento, e de colocar à disposição ambulância para o transporte e remoção de pessoas, transformando-os, dessa maneira, em verdadeiros ambulatórios de atendimento médico pré-hospitalar; b) a lei colide com a tese de repercussão geral 1.051: “É inconstitucional lei municipal que estabelece a obrigação de implantação, nos shopping centers, de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência” (*leading case*: RE 833.291-SP, relator Ministro Dias Toffoli, j. 04.12.2023); c) a lei usurpa a competência privativa da União para legislar sobre direito comercial e do trabalho (artigo 22, I, da Constituição Federal) e sobre seguridade social (artigo 22, XXIII), campo em que se inserem os direitos relativos à saúde (artigo 194, *idem*); d) a operação de posto de atendimento médico, de pronto-socorro ou de departamento médico é modalidade de assistência à saúde, disciplinada no artigo 219 da Constituição do Estado; e) há imprópria delegação de serviço de assistência à saúde, que é de natureza pública, a entidades privadas que atuam no comércio; f) a lei viola o princípio da livre iniciativa (artigo 220, §§ 2º e 3º, da Constituição do

Estado), ao exigir que shopping centers prestem serviço sem relação com o seu objeto social, bem como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, que pressupõem a adequação e a necessidade da medida; g) a implantação de ambulatorios médicos em shopping centers dependeria da contratação de profissionais especializados e geraria altos custos; h) o Supremo Tribunal Federal já asseverou que “A iniciativa privada não pode ser compelida a assistir à saúde ou a complementar a previdência social sem a devida contraprestação” (RE 202.700-DF, relator Ministro Maurício Corrêa, j. 08.11.2001); i) shopping centers já têm, em regra, espaços destinados ao acolhimento emergencial e à prestação de primeiros-socorros, serviços que não se confundem com os exigidos pela lei em tela, mais amplos e dependentes de local, equipamentos e profissionais específicos; j) a lei infringe os artigos 1º, 111, 218, 219 e 220, §§ 2º e 3º, da Constituição Estadual; k) tem legitimidade para a ação, por conta do que dispõe o artigo 90, V, da Carta Estadual; l) tem associados no Município de São Carlos; m) a pretensão é compatível com os seus objetivos institucionais, que incluem a representação e a defesa dos interesses jurídicos dos seus associados; n) a análise dos votos proferidos pelos ministros do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 833.291-SP, já citado, evidencia a existência de vícios de constitucionalidade formal e material no caso em exame; o) no julgamento do RE 839.950-RS, que redundou na fixação da tese de repercussão geral 525, o Supremo assentou que “A lei municipal que exige a contratação de funcionário para cumprir determinada tarefa em estabelecimento empresarial usurpa a competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho e Comercial (art. 22, I, da CRFB)” (fl. 20); p) a autonomia municipal deve se sujeitar aos limites impostos pelas Constituições Estadual e Federal; q) o Órgão Especial desta Corte já declarou a inconstitucionalidade de leis semelhantes, no julgamento da ADIN nº 0062282-60.2012.8.26.0000 e da ADIN nº 2342591-64.2023.8.26.0000; e r) o caso reclama o deferimento de tutela de urgência, para a suspensão da eficácia da lei impugnada, até o julgamento final.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

A decisão de fls. 124/128 concedeu a tutela requerida, para suspender a eficácia da lei impugnada, até o julgamento.

Em seguida, vieram aos autos informações do Município e da Câmara Municipal de São Carlos, assim como parecer da Procuradoria-Geral de Justiça.

O Município e a Câmara Municipal de São Carlos não defenderam a constitucionalidade da norma impugnada, em atenção à tese de repercussão geral 1.051 (fls. 147/148 e 150/151).

A Procuradoria-Geral de Justiça sustentou que: a) apesar de os municípios serem competentes para editar normas de polícia administrativa, aqui, o caso se resolve com a aplicação da tese de repercussão geral 1.051, segundo a qual “é inconstitucional lei municipal que estabelece a obrigação de implantação, nos shopping centers, de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência”; b) há invasão da competência legislativa privativa da União para dispor sobre direito comercial e direito do trabalho; e c) a lei afronta os princípios da livre iniciativa, razoabilidade e proporcionalidade (fls. 158/168).

A Procuradora-Geral do Estado foi citada, mas não se manifestou (fl. 153).

É o relatório.

A Lei nº 12.819, de 25 de junho de 2001, alterada pela Lei nº 13.098, de 20 de dezembro de 2002, do Município de São Carlos, obrigou todos os shopping centers localizados no município a instalarem ambulatório médico ou serviço de pronto atendimento nas suas dependências, nos seguintes termos (fls. 70/73):

“LEI 12.819, DE 25 DE JUNHO DE 2001

Obriga a instalação de Ambulatório Médico em Shopping Center

O Prefeito Municipal de São Carlos faz saber que a Câmara Municipal de São Carlos aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:

ARTIGO 1º - Os Shopping-centers existentes no Município de São Carlos ficam obrigado à implantação de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro, equipado para o atendimento de emergência, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a partir da publicação desta lei.

ARTIGO 2º - No caso de novas construções de Shopping-centers, a expedição de certificado de conclusão fica condicionada à existência de dependências exclusivamente destinadas à instalação dos serviços médicos de emergência.

ARTIGO 3º - Não será expedido alvará de uso, se o Shopping Center não estiver aparelhado com:

I - Os equipamentos previstos no artigo 4º deste projeto de Lei.

II - 01 (um) médico clínico geral e 01 (um enfermeiro) padrão, ambos em regime de plantão permanente.

ARTIGO 4º - A unidade de ambulatório médico ou de serviço de pronto socorro deverá ter acesso fácil para a entrada e saída de pessoas, entrada privativa e independente e será composta de:

I – Área física

a) uma sala de espera ou ante-sala com área não inferior a 5m².

b) consultório médico com área não inferior a 9m².

c) Um sanitário com área mínima de 2,5m², contando com vaso sanitário, lavatório e ducha manual.

II – Equipamentos

a) sala de espera ou ante-sala

03 (três) cadeiras com encosto

01 (um) bebedouro com filtro

01 (um) quadro de avisos

b) consultório

01 (um) lavatório

01 (uma) mesa tipo escrivaninha

03 (três) cadeiras

01 (um) armário-vitrine

01 (uma) maca

01 (uma) cadeira de rodas

01 (uma) escada com dois degraus

01 (um) biombo

01 (um) cesto para papel

01 (um) suporte para papel-toalha

c) sanitário

01 (um) suporte para papel toalha

01 (um) suporte para sabão líquido

01 (um) cesto de papel

01 (um) recipiente para sabão líquido

d) instrumental

bandeja retangular

estetoscópio biauricular

termômetro

lençol descartável para maca

ARTIGO 5º - Para o transporte ou remoção de pessoas doentes, em caso de emergência, os shopping centers deverão manter uma ambulância equipada.

ARTIGO 6º - Os infratores desta lei ficarão sujeitos às penalidades legais por omissão de socorro, sem prejuízo as demais sanções de direito.

ARTIGO 7º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

São Carlos, 20 de dezembro de 2000”

“LEI 13.098, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2002

Altera dispositivos da Lei nº 12.819/01, que 'obriga a instalação de ambulatório médico em Shopping Centers do Município'.

O Prefeito Municipal de São Carlos faz saber que a Câmara Municipal de São Carlos aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:

Art. 1º - O art. 1º da Lei 12.819/01 passa ter a seguinte redação:

'Art. 1º - Os Shopping Centers existentes do Município de São Carlos, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da publicação desta Lei, deverão implantar serviço de pronto atendimento, por um período mínimo de 8 (oito) horas diárias, de segunda-feira a sábado, e de 4 (quatro) horas aos domingos.'

Art. 2º - O art. 2º da Lei 12.819/01 passa a ter a seguinte redação:

'Art. 2º - Os Shopping Centers que vierem a ser construídos no Município terão a expedição de Certificado de Conclusão condicionada à existência de dependências destinadas, exclusivamente, à instalação de serviços de pronto atendimento'.

Art. 3º - Os incisos I e II do art. 3º da Lei 12.819/01 passam a ter a seguinte redação:

'Art. 3º -

I – os equipamentos previstos no art. 4º desta lei;

II – 01 (um) enfermeiro e 01 (um) auxiliar de enfermagem, ambos em regime de revezamento'.

Art. 4º - O inciso I, do art. 4º, da Lei 12.819/01 passa a ter a seguinte redação:

'Art. 4º -

I – Área física não inferior a 20m², dividida em sala de espera ou ante-sala e consultório, devendo o sanitário estar disponibilizado a uma distância não superior a 10 (dez) metros do ambulatório'.

Art. 5º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

São Carlos, 04 de setembro de 2002”.

Como se vê, a lei impugnada, na sua redação atual, impõe aos shopping centers de São Carlos a obrigação de prestar serviço de pronto atendimento médico, por meio de profissionais da área da saúde (enfermeiro e auxiliar de enfermagem), em local reservado, com estrutura, utensílios e equipamentos predeterminados, obedecido horário mínimo de funcionamento (oito horas por dia, de segunda a sábado, e

quatro horas por dia, aos domingos), e de colocar à disposição dos seus frequentadores ambulância equipada para situações de emergência, para o transporte ou remoção de pessoas.

A autora alega a violação dos seguintes dispositivos da Constituição Federal:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)

XXIII - seguridade social;

(...)”.

Alega, também, a violação dos seguintes dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo:

“Artigo 1º - O Estado de São Paulo, integrante da República Federativa do Brasil, exerce as competências que não lhe são vedadas pela Constituição Federal.”

“Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.”

“Artigo 218 - O Estado garantirá, em seu território, o planejamento e desenvolvimento de ações que viabilizem, no âmbito de sua competência, os princípios de seguridade social previstos nos artigos 194 e 195 da Constituição Federal.”

“Artigo 219 - A saúde é direito de todos e dever do Estado.

Parágrafo único - Os Poderes Públicos Estadual e Municipal garantirão o direito à saúde mediante:

1 - políticas sociais, econômicas e ambientais que visem ao bem-estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade e à redução do risco de doenças e outros agravos;

2 - acesso universal e igualitário às ações e ao serviço de saúde, em todos os níveis;

3 - direito à obtenção de informações e esclarecimentos de interesse da saúde individual e coletiva, assim como as atividades desenvolvidas pelo sistema;

4 - atendimento integral do indivíduo, abrangendo a promoção, preservação e recuperação de sua saúde.”

“Artigo 220 - (...)

§ 2º - As ações e serviços de saúde serão realizados, preferencialmente, de forma direta, pelo Poder Público ou através de terceiros, e pela iniciativa privada.

§ 3º - A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

(...)”.

Sustenta, ainda, a incompatibilidade da lei com a tese de repercussão geral 1.051: “É inconstitucional lei municipal que estabelece a obrigação de implantação, nos shopping centers, de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência” (*leading case*: RE 833.291-SP, relator Ministro Dias Toffoli, j. 04.12.2023).

Em primeiro lugar, a autora é parte legítima para propor a ação, nos termos do artigo 90, V, da Constituição do Estado de São Paulo (“São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade de lei ou ato



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

normativo estaduais ou municipais, contestados em face desta Constituição ou por omissão de medida necessária para tornar efetiva norma ou princípio desta Constituição, no âmbito de seu interesse: (...) V - as entidades sindicais ou de classe, de atuação estadual ou municipal, demonstrando seu interesse jurídico no caso”), por ser entidade representativa de classe de âmbito nacional, defender interesses de shopping centers situados no Município de São Carlos (fls. 112 e 115), e haver inegável pertinência entre o seu objeto (fls. 40/41) e o tema em discussão.

Depois, é certo que tanto o Supremo Tribunal Federal quanto o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo já declararam a inconstitucionalidade de leis semelhantes, apontando a usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito comercial e direito do trabalho (artigo 22, I, da Constituição Federal) e a imposição de restrição injustificável ao exercício de atividade econômica, ofensiva ao princípio da livre iniciativa (artigo 170, *idem*).

Nessa esteira, o Supremo Tribunal Federal editou a tese de repercussão geral 1.051, já mencionada: “É inconstitucional lei municipal que estabelece a obrigação de implantação, nos shopping centers, de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência”.

Da ementa do RE 833.291-SP, *leading case* do referido tema, relator o Ministro Dias Toffoli, julgado no dia 04.12.2023, constou haver afronta não só ao princípio da livre iniciativa, como também aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade:

“Recurso extraordinário. Repercussão geral. Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade local. Leis nºs 10.947/91 e 11.649/94 e Decreto nº 29.728/91 do Município de São Paulo. Obrigação de implantação de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência em shopping centers. Princípios da livre iniciativa, da

razoabilidade e da proporcionalidade. Afronta. Recurso provido. 1. Invade esfera legislativa da União e afronta os princípios da livre iniciativa, da razoabilidade e da proporcionalidade a lei municipal que obrigue a implantação, nos shopping centers, de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência. 2. Foi fixada a seguinte tese para o Tema nº 1.051: “É inconstitucional lei municipal que estabeleça a obrigação da implantação, nos shopping centers, de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência”. 3. Recurso extraordinário ao qual se dá provimento.”

Na mesma linha, destaca-se o seguinte precedente do Órgão Especial desta Corte: ADIN nº 2342591-64.2023.8.26.0000, relator o E. Des. Campos Mello, julgada em 12.06.2024, cujo acórdão foi assim ementado:

“1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Associação Brasileira de Shopping Centers (ABRASCE) contra os arts. 194 e 195 da Lei Estadual n. 17.832/2023, que estipulam a obrigação de que shopping centers mantenham Departamentos Médicos, com prestação gratuita de serviços de primeiros socorros e de transporte em ambulâncias. 2. Legitimidade ativa. Autora que é entidade de classe de âmbito nacional e verificada a pertinência temática. 3. Irregularidade de representação processual não configurada, visto que conferidos no instrumento do mandato poderes expressos para representar a inconstitucionalidade dos dispositivos indicados na inicial. 4. Inconstitucionalidade formal verificada. Matéria que se insere no âmbito da competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho e direito comercial. 5. Vício material também configurado. Restrição desproporcional ao princípio da livre iniciativa, consoante julgamento do STF em recurso extraordinário com repercussão geral. 6. Ação direta julgada procedente.”

E, ainda, do mesmo Órgão Especial:

“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.” (ADIN nº 0062282-60.2012.8.26. 0000, rel. Des. Grava Brazil, j. 06.02.2013)

Embora não haja usurpação da competência privativa da União para legislar sobre seguridade social (artigo 22, XXIII, da Constituição Federal), campo que compreende ações destinadas a assegurar o direito à saúde (artigo 194, *idem*), já que, ao contrário do alegado pela autora, a lei impugnada não cria modalidade de assistência à saúde, não delega, propriamente, a prestação de serviço público de saúde à iniciativa privada e não insere os shoppings de São Carlos no Sistema Único de Saúde (pelo que se rejeita a aplicação do entendimento cristalizado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 202.700-DF, relator Ministro Maurício Corrêa, j. 08.11.2001, citado na inicial, a este caso: “A iniciativa privada não pode ser compelida a assistir à saúde ou a complementar a previdência social sem a devida contraprestação”), a lei trata de direito comercial, ao impor condição para o exercício de atividade econômica (a prestação de serviço de pronto atendimento médico), com o que infringe o princípio da livre iniciativa (artigo 170, *idem*), e de direito do trabalho, pois obriga a contratação de profissionais da área da saúde pelos shopping centers, matérias cuja disciplina compete à União, com exclusividade.

Como disse a autora, a significativa autonomia conferida pelas Constituições Federal e Estadual aos municípios, para eles se organizarem e editarem as suas próprias Leis Orgânicas (artigo 144, da Constituição Paulista), não os isenta de observar os princípios estabelecidos nas mencionadas Cartas, tampouco os autoriza a legislar

sobre matéria atribuída com exclusividade à União, sob pena de ofensa ao pacto federativo.

O artigo 170 da Constituição Federal, que fixa os princípios gerais da atividade econômica, dispõe, no seu parágrafo único, que “É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”, e a Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que institui a “Declaração de Direitos de Liberdade Econômica” e estabelece “normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da Constituição Federal” (artigo 1º), prevê que todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas devem ser interpretadas em favor da liberdade econômica (artigo 1º, § 2º) e que a intervenção do Estado no exercício de atividades econômicas deve ser excepcional e subsidiária (artigo 2º, III).

Assim, não se admite, no direito brasileiro, que lei municipal possa, validamente, impor restrição desproporcional e injustificável ao exercício de determinada atividade.

Neste caso, tal o embaraço ao livre exercício da atividade econômica dos shopping centers – que é eminentemente comercial –, que a lei estipulou prazo para a adequação das estruturas já existentes e o início da prestação do serviço e condicionou a expedição de certificados de conclusão de obras de novos shoppings à existência dos postos de atendimento por ela idealizados (artigos 1º e 2º).

Há diferenças fundamentais entre os serviços de ambulatório médico (que, normalmente, incluem consultas, exames e procedimentos de baixa complexidade), pronto-socorro (que atende casos

de maior urgência e complexidade) e pronto atendimento (que atende casos menos urgentes e complexos).

A Lei nº 12.819, de 25 de junho de 2001, foi alterada, pela Lei nº 13.098, de 20 de dezembro de 2002, para dispensar os shoppings de São Carlos da “implantação de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro, equipado para o atendimento de emergência” (redação original do artigo 1º da lei), com médico disponível “em regime de plantão permanente” (artigo 3º, II, da redação original) e, agora, obrigá-los, apenas, a instalar “serviço de pronto atendimento” (serviço de menor complexidade), com equipe formada por enfermeiro e auxiliar de enfermagem, cumprindo escala de revezamento – a lei alude, na verdade, a simples posto de atenção à saúde, que, de tão simples (não dispõe de equipamentos básicos, como oxímetro e esfigmomanômetro, e de materiais para pequenos curativos, como soro fisiológico, gaze e esparadrapos, por exemplo), sequer pode ser considerado serviço de pronto atendimento, muito menos “ambulatório médico”, como consta da respectiva ementa –, *mas* continua exigindo a reserva de espaço físico específico, no interior dos shoppings, dotado de estrutura, utensílios e equipamentos predeterminados, a contratação de profissionais da área médica e a existência de “ambulância equipada”, na sua área externa, “para o transporte ou remoção de pessoas doentes, em caso de emergência” (artigo 5º), o que, conforme a jurisprudência mencionada, é obrigação não apenas onerosa, como absolutamente desvinculada da atividade econômica dos shoppings e desproporcional, nisto residindo a ofensa da lei ao princípio da razoabilidade (artigo 111, da Constituição do Estado).

Importa destacar, aliás, que, conquanto a lei, na sua nova redação, não exija mais a contratação de médico, a presença de tal profissional ainda é necessária, para o atendimento dos casos de urgência a que o artigo 5º se refere.

Nesse aspecto, o Supremo Tribunal Federal já



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

decidiu que “A lei municipal que exige a contratação de funcionário para cumprir determinada tarefa em estabelecimento empresarial usurpa a competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho e Comercial (art. 22, I, da CRFB)” (item 4 da ementa do acórdão do RE 839.950-RS, relator Ministro Luiz Fux, j. em 24.10.2018, *leading case* da tese de repercussão geral 525).

Por último, o artigo 6º da lei, que sujeita seus infratores “às penalidades legais por omissão de socorro”, é desnecessário, pois, independentemente da sua existência, todos estão sujeitos às penas impostas pelo Código Penal para o crime em questão.

Em suma, a lei impugnada afronta o sistema constitucional de repartição de competências legislativas e princípios constitucionais, como o da livre iniciativa e o da razoabilidade, que são de observância obrigatória pelos municípios, nos termos do artigo 144 da Carta Estadual.

Diante do exposto, julgo o pedido procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 12.819, de 25 de junho de 2001, na sua redação original e na alterada pela Lei nº 13.098, de 20 de dezembro de 2002, do Município de São Carlos.

SILVIA ROCHA
Relatora