



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000384239

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2343603-79.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS - ABRASCE, são réus GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO e PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO.

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 do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente),



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, CAMPOS MELLO, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDO VIOTTI, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, LUIS SOARES DE MELLO, MAURICIO VALALA, BERETTA DA SILVEIRA E FRANCISCO LOUREIRO.

São Paulo, 16 de abril de 2025.

XAVIER DE AQUINO

RELATOR

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
2343603-79.2024.8.26.0000**

**AUTOR(S): ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING
CENTERS – ABRASCE**

**RÉU(S): GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO E
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA: SÃO PAULO (ÓRGÃO ESPECIAL)

VOTO Nº 33.655

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCISO IV, DO ART. 2º, DA LEI ESTADUAL DE SP Nº 11.218/2002, QUE OBRIGA A INSTALAÇÃO DE POSTOS MÉDICOS PARA ATENDIMENTOS EMERGENCIAIS EM SHOPPING CENTERS DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

I. Caso em Exame

Ação direta de inconstitucionalidade contra o inciso IV, do art. 2º, da Lei Estadual de SP nº 11.218/2002, que obriga a instalação de postos médicos para atendimentos emergenciais em shopping centers do Estado de São Paulo. A Associação-autora alega inconstitucionalidade formal e material, por invasão de competência privativa da União e violação ao princípio da livre iniciativa, da proporcionalidade e razoabilidade.

II. Questão em Discussão:

A questão em discussão consiste em determinar se a norma estadual invade competência privativa da União ao legislar sobre direito comercial e do trabalho, e se viola os princípios da livre iniciativa, razoabilidade e proporcionalidade e se é contrária ao Tema 1051 da Corte Suprema.

III. Razões de Decidir:

3. A norma estadual impõe obrigações que extrapolam a competência concorrente dos estados, invadindo a esfera de

competência privativa da União, conforme art. 22, I, da CF/88.

4. A imposição de instalação de postos médicos em shopping centers fere os princípios da livre iniciativa, razoabilidade e proporcionalidade, conforme entendimento do STF no Tema 1051 de Repercussão Geral, não se havendo distinguir entre “lei municipal” e “lei estadual” quando presente violação aos princípios constitucionais acima delineados.

IV. Dispositivo e Tese:

5. Recurso provido. Ação julgada procedente, declarando a inconstitucionalidade do dispositivo impugnado.

Tese de julgamento: 1. É inconstitucional norma estadual que impõe a instalação de postos médicos em shopping centers, por violar competência privativa da União e princípios constitucionais da livre iniciativa, razoabilidade e proporcionalidade.

Legislação Citada:

CF/1988, art. 22, I; art. 24, V, VIII, XII; art. 170, V.

Jurisprudência Citada:

STF, RE nº 833.291, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 04.12.2023.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade em face do inciso IV, do art. 2º, da Lei Estadual de SP nº 11.218, de 24.07.2002, que impõe instalar postos médicos para atendimentos emergenciais nos *shopping centers* do Estado de São Paulo.

Alega a Associação-autora que o dispositivo impugnado é inconstitucional pelo fato de o legislador estadual ter se imiscuído no âmbito da competência privativa da União, criando regras de natureza de direito comercial e direito do trabalho, ao ampliar o escopo do serviço prestado pelos *shopping centers*, demandando, para sua consecução, a contratação de pessoal da área de saúde, denotando, assim,

a inconstitucionalidade formal da norma impugnada; diz que é imprópria a delegação de serviço de assistência à saúde a entidades privadas cuja atividade de comércio em nada se aproxima àquelas prestadas por hospitais, ambulatorios ou qualquer outro tipo de estabelecimento de prestação de serviço de saúde; que há violação ao princípio da livre iniciativa, tendo em vista a criação de obrigação aos empreendedores de *shopping centers* que nada possuem de relação com objeto de sua atividade; e que há desproporcionalidade e irrazoabilidade da medida, dados os altos custos de implantação e manutenção de postos médicos no interior de *shopping centers*, incluindo, para sua consecução, gastos de contratação de profissionais; assevera que o Tema 1051 de Repercussão geral estabelece a inconstitucionalidade de lei que obriga a implantação, nos *shopping centers* de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência; diz que o dispositivo guerreado viola os arts. 1º, 5º, 111, 218, 219 e 220, §§ 2º e 3º da Constituição do Estado de São Paulo e aponta inconstitucionalidade formal consistente na afronta a competência privativa da União para legislar sobre a matéria. Pede a concessão de liminar.

Processada a ação, postergou-se a apreciação da liminar para depois das informações das autoridades

requeridas (fls. 113).

Ingressou nos autos a d. Procuradoria-geral do Estado (fls. 132/138) apontando, em preliminar, inépcia da inicial ao fundamento de que os supostos vícios de inconstitucionalidade apontados na inicial não se fazem acompanhar do necessário cotejo entre o texto legal impugnado e a norma constitucional que estaria sendo violada, o que impede o conhecimento da ação de controle concentrado em tela. No mérito, pugna pela constitucionalidade formal e material do dispositivo atacado, uma vez que no exercício de sua competência concorrente para legislar sobre meio ambiente, defesa da saúde e consumo, o Estado de São Paulo editou a Lei nº 11.218, de 2002, com o objetivo de promover maior segurança aos usuários e clientes de estabelecimentos comerciais de grande porte; diz que as alegações da associação autora, além de fundamentadas em suposições vagas e desprovidas de densidade jurídica, encontram-se totalmente desconectadas do suporte constitucional que sustenta a controvérsia aqui discutida, não sendo possível identificar qualquer afronta do inciso IV do artigo 2º da Lei nº 11.218, de 2002, aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (artigo 111 da Constituição Estadual) e ao princípio da livre iniciativa (artigos 219 e 220, §§ 2º e 3º da Constituição

Estadual).

Informações do Governador do Estado de São Paulo (fls. 156/158), pugnano pela improcedência da ação.

Informações do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (fls. 162/179) levantando, preliminarmente, ausência dos requisitos para a concessão da liminar e ilegitimidade ativa da ABRASCE para ação declaratória. No mérito, assevera que a partir da análise da mencionada tese de repercussão geral nº 1051, constata-se que a Eg. Corte Suprema cingiu-se a fazer menção às leis municipais, portanto sem qualquer referência às leis estaduais como é a hipótese dos autos, o que tem o condão de afastar a aplicação do tema ao caso vertente; diz que os dispositivos estaduais em foco circunscrevem-se a prever o dever de o *shopping center* meramente instalar posto médico destinado a prestar primeiro atendimento, notadamente em situação emergencial cujo atendimento inicial mostra-se inadiável, com superveniente encaminhamento ao estabelecimento hospital se for o caso, para continuidade do atendimento médico; assevera que o dispositivo legal estadual apenas faz menção a “postos médicos para atendimentos emergenciais”, e não a ambulatório médico ou a pronto socorro hospitalar, hipóteses ventiladas pelo Supremo Tribunal Federal na tese de repercussão geral, e

que não correspondem àquela dos autos; aduz que a disciplina normativa em questão não versa sobre *direito do trabalho* ou *direito comercial*, mas sim, sobre matéria de competência concorrente do Estados, o que afasta a pretendida invasão à competência privativa da União; diz que o artigo 170 da Carta Constitucional é expresso ao preceituar que a atividade econômica deve guardar observância ao princípio da defesa do consumidor (CF, art. 170, V), o que, em sede de interpretação sistemática, harmoniza-se com o disposto no art. 5º, caput e inc. XXXII, também da *Lex Fundamental*, a revelar que o direito de proteção ao consumidor tem status de preceito fundamental na ordem constitucional de 1988. Por fim, prequestiona todas as questões e dispositivos constitucionais ventilados nesta exordial, entre os quais os seguintes artigos: 1) arts. 1º, III; 3º, I e 170, caput (*princípio da dignidade humana*); 2) art. 5º, caput e XXXII (*direito e garantia fundamental da defesa do consumidor* – CESP, arts. 275 e 276), 3) art. 5º, LIV (*princípios da razoabilidade/proporcionalidade* – CESP, art. 111); 4) 25, caput (*princípio da simetria*); 5) art. 125, § 2º (instituição do controle abstrato de constitucionalidade por tribunal estadual); e 6) art. 170, V (*necessidade de a ordem econômica/livre iniciativa observar a defesa do consumidor* – CESP, arts. 275 e 276; ADCT/CESP, art. 54).

A decisão de fls. 190/192 afastou as



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

preliminares levantadas em sede de informações, concedendo a liminar para suspensão da eficácia do dispositivo combatido a partir da data em que proferida.

Agravo Regimental interposto pela Mesa Diretora da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, objetivando a reconsideração do *decisum* liminar.

Parecer da d. Procuradoria Geral de Justiça (fls. 201/210) pela procedência da ação.

É o relatório.

O pleito é de procedência da ação.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade em face do inciso IV, do art. 2º, da Lei Estadual de SP nº 11.218, de 24.07.2002, que impõe instalar postos médicos para atendimentos emergenciais nos shopping centers do Estado de São Paulo. Este é o dispositivo guerreado:

Lei n. 11.218, de 24 de julho de 2002, de Estado de São Paulo:

Artigo 2.º - Os “shopping centers” ficam obrigados também a:

(...)

IV – instalar postos médicos para atendimentos emergenciais.”.

Alega o autor, em apertada síntese, que o dispositivo impugnado é inconstitucional pelo fato de o legislador estadual ter se imiscuído no âmbito de competência privativa da União, por ter criado regras de natureza de direito comercial e direito do trabalho, ao ampliar o escopo do serviço prestado pelos *shopping center*, demandando, para sua consecução, a contratação de pessoal da área de saúde, denotando, assim, a inconstitucionalidade formal da norma impugnada e que há violação ao princípio da livre iniciativa, tendo em vista a criação de obrigação aos empreendedores de *shopping centers* que nada possuem de relação com objeto de sua atividade, tratando-se, sim, de indevida delegação de serviço de natureza pública (saúde) a particular.

De razão se assiste.

É certo que o tema 1051 da Corte Suprema firmou a tese de que “É inconstitucional **lei municipal** que estabelece a obrigação da implantação, nos *shopping centers*, de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro

equipado para o atendimento de emergência”. (destaquei)

Não obstante, ainda que tenha se referido a “lei municipal” em seu texto, as razões da decisão guardam consonância e são aplicáveis a normas outras que, como a presente, atuam contrariamente ao princípio da livre iniciativa¹, da razoabilidade e da proporcionalidade², como constou do v. aresto condutor do Tema, *verbis*:

“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-

¹ “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) IV - livre concorrência;... Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”.

² “Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade são cânones do Estado de Direito, bem como regras que tolhem toda ação ilimitada do poder do Estado no quadro de juridicidade de cada sistema legítimo de autoridade. A eles não poderia ficar estranho o Direito Constitucional brasileiro. Sendo, como são, princípios que embargam “o próprio alargamento dos limites do Estado ao legislar sobre matéria que abrange direta ou indiretamente o exercício da liberdade e dos direitos fundamentais, mister se faz proclamar a força cogente de sua normatividade.” *apud* “**Proporcionalidade e Razoabilidade: Critérios de Intelecção e Aplicação do Direito - Juíza Oriana Piske**” in <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2011/proporcionalidade-e-razoabilidade-criterios-de-intelecacao-e-aplicacao-do-direito-juiza-oriana-piske>

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". 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.". **RECURSO EXTRAORDINÁRIO 833.291 SÃO**

PAULO, RELATOR: MIN. DIAS TOFFOLI, j. em 04/12/2023):

Colhe-se do aresto que:

“DA ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Vislumbro, no ponto, vício de inconstitucionalidade material, por contrariedade ao princípio da livre iniciativa.

Alçado a fundamento da República (art. 1º, inciso IV, da CF/88) e da ordem econômica (art. 170, caput, da CF/88), o princípio da livre iniciativa, enquanto corolário da autonomia individual, manifesto na liberdade negocial e na liberdade contratual, se relaciona com as demais liberdades fomentadas pela Constituição de 1988. Não se trata, porém, de liberdades absolutas, eis que devem se coadunar com outros fundamentos posicionados em patamar equivalente pelo constituinte, em defesa dos quais seria cabível uma ingerência estatal.

Há, portanto, situações nas quais a intervenção do Estado no domínio econômico se mostra legítima, de modo a salvaguardar outros princípios constitucionais tão relevantes quanto o da livre iniciativa e que devem orientar o comportamento dos agentes estatais e privados em suas atividades, a exemplo da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da função social da propriedade.

Entendo, todavia, não ser o caso dos autos.

Em que pese seu nobre intuito, o legislador municipal invadiu indevidamente o espaço da liberdade de iniciativa.

Não se desconsidera que os direitos à vida, à dignidade da pessoa humana e à assistência à saúde têm estatutura constitucional e podem ensejar uma intervenção do Poder Público caso o comportamento da iniciativa privada importe em obstrução a seu exercício.

Entretanto, na espécie, as imposições contidas

nas leis impugnadas afrontam, desproporcionalmente, a liberdade econômica, consistindo em inadequada e impertinente intervenção estatal. Embora a necessidade da intervenção estatal no âmbito econômico se oriente na direção de valores sociais, tal atuação não pode ser desproporcional. Tangenciando a questão dos limites da intervenção do Estado na ordem econômica, leciona o Professor e Ministro Roberto Barroso:

“O que o Estado não pode pretender, sob pena de subverter os papéis, é que a empresa privada, em lugar de buscar o lucro, oriente sua atividade para a consecução dos princípios-fins da ordem econômica como um todo, com sacrifício da livre iniciativa. Isto seria dirigismo, uma opção por um modelo historicamente superado. O Poder Público não pode supor, e.g., que uma empresa esteja obrigada a admitir um número x de empregados, independentemente de suas necessidades, apenas para promover o pleno

emprego. Ou ainda que o setor privado deva compulsoriamente doar produtos para aqueles que não têm condições de adquiri-los, ou que se instalem fábricas obrigatoriamente em determinadas regiões do País, de modo a impulsionar seu desenvolvimento" (BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 226, p. 187–212, 2001. DOI: 10.12660/rda.v226.2001.47240. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47240>. Acesso em: 10nov. 2023.)."

No caso, a Lei Municipal nº 10.947/91 obriga os shopping centers existentes na área do Município de São Paulo a implantarem ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência. A Lei Municipal nº 11.649/94 acrescentou à obrigação prevista anteriormente a exigência de se dispor de pelo menos um médico e uma ambulância.

Por sua vez, o Decreto Municipal nº 29.728, ao regulamentar as citadas leis, estabeleceu padrões mínimos, como área mínima total de 20 metros quadrados, com sala de recepção, atendimento, manipulação e sanitário com antecâmara.

Como se vê, tais obrigações transbordam os limites de intervenção estatal na atividade econômica desenvolvida por esses estabelecimentos, seja pela ausência de correlação com a prestação de serviços oferecida, seja pela imposição de altos custos na implantação e na manutenção do espaço, incluindo gastos com contratação, afora o custo de oportunidade de utilização do espaço."

Poder-se-ia dizer que o dispositivo em comento, contrariamente àquele em análise no aresto acima reproduzido, não impôs condições especiais para a instalação dos postos médicos para atendimentos emergenciais. É certo, não o fez.

Não obstante, indaga-se em que condições

poderá haver “atendimento emergencial”, considerando-se aquele prestado em situações de urgência ou emergência, visando preservar a vida, evitar sequelas graves ou estabilizar o paciente até que ele possa receber tratamento definitivo, sem que ele seja realizado por profissional da área de saúde ou por equipe especializada em resgate?

Sobre o “atendimento de emergência” e no que se distingue do “atendimento de urgência”, colhe do sítio eletrônico do Hospital Albert Einstein que:

“O que é emergência?”

As emergências precisam ser atendidas por um time de profissionais de saúde de forma rápida e eficaz, preferencialmente em um ambiente com recursos médicos para suporte de vida, seja uma sala de emergência ou ambulância equipada. **O que caracteriza uma emergência é o risco iminente de morte** e a necessidade de adotar rapidamente medidas diagnósticas e terapêuticas de suporte à vida.

Dentre os tipos de emergência previstos, é possível citar:

Perda súbita de movimento de braços ou pernas;

Dor no peito, de moderada à alta intensidade — sintoma de infarto;

Traumas graves com perda de sangue importante;

Traumatismo encefálico com perda de consciência;

Anafilaxia (reação alérgica grave);

Intoxicação (medicamentos, produtos de limpeza etc);

Convulsões;

Vítimas de acidentes graves — ataque de animais, afogamento, incêndio, choque elétrico, quedas, agressões, colisão no trânsito, atropelamento, entre outros;

Insuficiência respiratória ou cardíaca agudas.

Quais as diferenças principais entre urgência e

emergência?

Como visto, a principal diferença entre urgência e emergência está no fato de que o segundo caso apresenta maiores riscos para a vida do paciente. Dessa forma, é fundamental observar as diferentes características de cada situação.

De todo o modo, tanto os quadros urgentes quanto os de emergência devem ser encaminhados rapidamente para os serviços de saúde. Quanto antes for realizada a intervenção clínica ou cirúrgica, menores são os riscos para a saúde e o bem-estar do paciente.

Quais serviços de saúde devo procurar?

Em caso de urgências ou emergências, procure um pronto atendimento mais próximo de você. Em alguns casos, o acionamento de serviços de atendimento pré-hospitalar pode garantir a chegada rápida de socorro médico a pacientes que se encontram longe desses

serviços ou sem condições de procurarem por conta própria.

Casos como acidentes automobilísticos, traumas, sintomas agudos de AVC ([acidente vascular cerebral](#)), perda de consciência ou sintomas de infarto devem ser preferencialmente atendidos por um sistema de ambulâncias equipado e levados ao melhor serviço disponível para atender a casos mais complexos".³

Colhe-se, portanto, que para os “atendimentos emergenciais” de que trata o artigo de lei guerreado, se faz necessário que o estabelecimento comercial mantenha um time de profissionais de saúde, o que aqui se pode entender por um médico e um enfermeiro, no mínimo, e de um ambiente com recursos médicos para suporte de vida, vale dizer, equipado para o primeiro atendimento emergencial.

Daí que, a meu aviso, o fato de não disciplinar o dispositivo em análise o *modus operandi* do atendimento emergencial, não mitiga o fato de que sim, há necessidades específicas para tal atendimento que não estão a cargo dos *shopping centers*, e que como acima dito, tangenciam a

³ <https://vidasaudavel.einstein.br/diferenca-entre-urgencia-e-emergencia/>

questão dos limites da intervenção do Estado na ordem econômica pois, como se colhe do julgamento do ARE 1.450.116-DF, Relator Ministro André Mendonça, j. em 19/08/2024, há no Estado Brasileiro equipe definida para o atendimento de casos emergenciais e urgentes de saúde, qual seja o SAMU — Serviço de Atendimento Móvel de Urgência, nos termos seguintes:

“O direito à saúde foi inserido na Constituição Federal de 1988 no título destinado à ordem social (Título VIII), que tem como objetivo garantir o bem-estar e a justiça social.

Especificamente em seu art. 196, o constituinte reconheceu a saúde como 'direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação'.

Dentre os direitos sociais garantidos constitucionalmente, o direito à saúde foi eleito pelo constituinte como fundamental e

de peculiar importância. A forma como foi alocado nos capítulos iniciais do referido Título VIII, revela o cuidado que o constituinte se teve com esse inescusável bem jurídico. E não poderia ser diferente, o direito à saúde, por estar intimamente atrelado ao direito à vida, manifesta a proteção constitucional à dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III).

O Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU é um programa que tem por objetivo prestar o socorro pré-hospitalar à população em casos de urgência e emergência, como forma de reduzir o número de óbitos e as sequelas decorrentes da falta de socorro precoce. O serviço funciona 24 horas por dia, nos sete dias da semana, com equipes de profissionais de saúde compostas, em geral, por médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem, farmacêuticos e condutores que atendem a urgências de natureza traumática, pediátrica, gineco-obstétrica e de saúde mental da população.

O SAMU realiza o atendimento de urgência e emergência em qualquer lugar, sejam residências, locais de trabalho ou vias públicas. O socorro é feito depois de chamada gratuita no 192.”.

Transferir a empresários do setor privado, não envolvidos com a atividade de assistência à saúde, fere a razoabilidade e a proporcionalidade que devem permear a feitura de leis, sem embargo de que tal “plus” aos serviços oferecidos pelos *shopping centers* possa ser prestado, dentro dos moldes de preservação da vida e da saúde de seus consumidores, constituindo um diferencial, sem constituir, entretanto, obrigatoriedade legal.

Mais não fosse, há evidente invasão a esfera de competência privativa da União, no que diz respeito a legislar o Estado de São Paulo sobre direito comercial, consoante artigo 22, I da Carta Magna⁴.

Ainda que se possa tecer considerações sobre o amparo a defesa do consumidor (como assente no v. acórdão desta Corte paradigma do Tema 1051 da Corte Suprema) ou que é comum a competência administrativa entre União, Estados, Distrito Federal e municípios para

⁴ CE/88: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;...”

cuidar da saúde e da assistência pública; e, mais, que o art. 24, inciso XII, prevê a competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde, possibilitando aos municípios, nos termos do art. 30, inciso II, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (desde que haja interesse local), *certo é que*, uma vez reconhecida a afronta aos princípios da livre iniciativa, razoabilidade e proporcionalidade, pelo v. acórdão que deu luz ao Tema 1.051, a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo ora impugnado é de rigor, não se havendo distinguir entre lei estadual e lei municipal, até porque, consoante o dito popular, “Pau que bate em Chico, bate em Francisco!”.

Neste sentido, confira-se julgado desta Corte na ADI 2342591-64.2023.8.26.0000, Rel. Desembargador CAMPOS MELLO, j. em 12 de junho de 2.024, onde buscava a Associação-autora a declaração de inconstitucionalidade dos 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:

“Anote-se que não é o caso de se fazer a distinção a que alude o Presidente da

Assembleia Legislativa, no sentido de que a tese acima refere-se apenas a leis municipais e não a estaduais.

É que os fundamentos empregados no julgamento do Recurso Extraordinário em que elaborada a tese de repercussão geral também são aplicáveis a leis estaduais.

(...)

Anote-se que também do ponto de vista material se constata a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.

A imposição legal atenta contra o princípio da livre iniciativa (art. 170, da Constituição Federal), pois o restringem de modo desproporcional, na medida em que não há correlação com os serviços prestados e há altos custos envolvidos na implantação e manutenção dos serviços médicos e ambulatoriais.”.

Insta considerar, por fim, que o julgado desta Corte, alterado pelo RE 833291/SP, cuidava de ação direta

de inconstitucionalidade contra as Leis Municipais n°s 10.947/91 e 11.649/94 e o Decreto n° 29.728/91, da cidade de São Paulo.

A primeira referida “Impõe a exigência de instalação de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro nas edificações destinadas a abrigar "shopping-centers"; já a segunda, deu nova redação ao artigo 1º da referida Lei 10.947/91 estabelecendo que: “Torna-se obrigatória, nos Shopping-centers existentes na área do Município a implantação de ambulatório medico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência, com pelo menos um médico e uma ambulância”; o Decreto 29.728/91, por sua vez, regulamentando a Lei 10.947/91, dispôs sobre prazo de implantação, área mínima dos ambulatórios e disposição interna dos ambulatórios.

Todas foram declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, a original, a alteradora e o Decreto regulamentador daí se poder afirmar, que não obstante não especifique o dispositivo em análise o *modus operandi* da sua consecução, há eiva de inconstitucionalidade nos termos aqui expendidos.

Diante do exposto, **JULGO PROCEDENTE** a ação para declarar a inconstitucionalidade do inciso IV, do



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

art. 2º, da Lei Estadual de SP nº 11.218, de 24.07.2002.

XAVIER DE AQUINO

DESEMBARGADOR DECANO

RELATOR