

**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 382**

PROJETO DE LEI Nº 11.452

PROCESSO Nº 68.668

De autoria do Vereador **GUSTAVO MARTINELLI**, o projeto de lei exige em estabelecimentos industriais, assistência ambulatorial e ambulância para atendimento a trabalhadores e visitantes.

fls. 05/08.

A propositura encontra sua justificativa às

É a síntese do necessário.

PARECER.

O projeto de lei, em suma, estabelece exigência de assistência médica, lato senso, pelos estabelecimentos industriais de nossa comuna.

O projeto de lei, fulcrado em entendimento análogo do E. TJ/SP (ADIn nº 0225716-93.2012.8.26.0000), é inconstitucional, por afronta ao art. 22, inciso I, da CF. Noutro giro, a matéria versa sobre direito do trabalho/civil – tema da esfera privativa da União.

DA ILEGALIDADE.

DA INCONSTITUCIONALIDADE

Lesão ao art. 1º e 18 da CF e art. 144 da CE. Lesão ao pacto federativo.

A inconstitucionalidade decorre da ingerência da Câmara em âmbito de atuação de outro ente federativo – a União. A lesão ao pacto federativo, outrossim, afeta cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF).

O projeto de lei, em síntese, afeta a seara de direito do trabalho/direito civil, pois exige que os estabelecimentos industriais disponibilizem o aparato estrutural (pessoal/equipamentos) para prestação de serviços médicos/ambulatoriais aos trabalhadores e visitantes.

Tal exigência demanda a contratação de tais serviços, matéria afeta ao direito do trabalho (caso contratem diretamente



empregados para compor a equipe médica) ou direito civil (caso contratem empresa para tal fim).

A estipulação de tal norma somente poderia emanar do ente federativo competente, qual seja, a União, por expressa divisão de competência constitucional. Noutro falar, as normas sobre direito do trabalho e direito civil competem privativamente à União, por força do art. 22, inciso I, da CF:

Art. 22 - Compete privativamente à União legislar sobre:

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

Em casos análogos, assim se manifestou o

E. TJ/SP:

0224716-93.2012.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade

Relator(a): Grava Brazil

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 18/09/2013

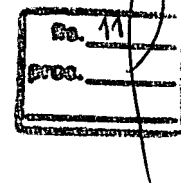
Data de registro: 24/09/2013

Outros números: 02247169320128260000

Ação direta de inconstitucionalidade-Lei n.10.287, de 26/09/2012, do Município de Sorocaba – Obrigatoriedade de prestação de «primeiros socorros médicos, nos casos de urgência ou emergência, aos que se encontrarem nas dependências de centros comerciais, hipermercados e demais estabelecimentos congêneres de grande porte que atuam no varejo com mais de 20 caixas – Falta de pertinência entre o critério erigido para imposição da obrigação e o interesse que se busca tutelar – Afronta aos princípios da livre iniciativa; da razoabilidade e da proporcionalidade – Inconstitucionalidade material delineada – Litigância de má-fé não configurada – Ação procedente (**juntamos cópia**)

E no corpo do V. Aresto, ao citar entendimento do Ministério Público (E. Procuradoria Geral de Justiça, em parecer subscrito pelo respeitável Subprocurador-Geral Sérgio Turra Sobrane), fica evidente a inconstitucionalidade material do tema:

"a determinação da prestação dos serviços de atendimento médico de emergência afeta o Direito do Trabalho, pois, em outras palavras, a lei local contém determinação da necessidade de o estabelecimento comercial estar aparelhado de recursos humanos suficientes (especializados) para o correlato atendimento ao público, além de instalações adequadas, equipamentos, inclusive meio de remoção para unidade hospitalar, quando se fizer necessário"



Acresça-se que o E. TJ/SP, no julgado supracitado, anotou que a lei era inconstitucional, por afronta ao **princípio da livre iniciativa (art. 170, da CF)**, e aos **princípios da razoabilidade e da proporcionalidade**, contrariando as razões exposta na justificativa do projeto.

O E. STF, em diversos julgados aponta que matérias relativas ao Direito do Trabalho e Civil são privativas da União:

"Competência legislativa. Direito do Trabalho. Profissão de motoboy. Regulamentação. Inadmissibilidade. (...) Competências exclusivas da União. (...) É inconstitucional a lei distrital ou estadual que disponha sobre condições do exercício ou criação de profissão, sobretudo quando esta diga à segurança de trânsito." (**ADI 3.610**, Rel. Min. **Cezar Peluso**, julgamento em 1º-8-2011, Plenário, *DJE* de 22-9-2011.) **Vide: ADI 3.679**, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, julgamento em 18-6-2007, Plenário, *DJ* de 3-8-2007.

"Matéria concernente a relações de trabalho. Usurpação de competência privativa da União. Ofensa aos arts. 21, XXIV, e 22, I, da CF. Vício formal caracterizado. (...) É inconstitucional norma do Estado ou do Distrito Federal que disponha sobre proibição de revista íntima em empregados de estabelecimentos situados no respectivo território." (**ADI 2.947**, Rel. Min. **Cezar Peluso**, julgamento em 5-5-2010, Plenário, *DJE* de 10-9-2010.)

"Lei 11.562/2000 do Estado de Santa Catarina. Mercado de trabalho. Discriminação contra a mulher. Competência da União para legislar sobre direito do trabalho. (...) A Lei 11.562/2000, não obstante o louvável conteúdo material de combate à discriminação contra a mulher no mercado de trabalho, incide em inconstitucionalidade formal, por invadir a competência da União para legislar sobre direito do trabalho." (**ADI 2.487**, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, julgamento em 30-8-2007, Plenário, *DJE* de 28-3-2008.) **No mesmo sentido: ADI 3.166**, Rel. Min. **Cezar Peluso**, julgamento em 27-5-2010, Plenário, *DJE* de 10-9-2010.

"Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.314, de 1º-4-2004, do Estado de Rondônia, que impõe às empresas de construção civil, com obras no Estado, a obrigação de fornecer leite, café e pão com manteiga aos trabalhadores que comparecerem com antecedência mínima de quinze minutos ao seu primeiro turno de labor. Usurpação da competência da União para legislar sobre direito do trabalho (inciso I do art. 22). Ação julgada procedente." (**ADI 3.251**, Rel. Min. **Ayres Britto**, julgamento em 18-6-2007, Plenário, *DJ* de 19-10-2007.)



Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual que regula obrigações relativas a serviços de assistência médico-hospitalar regidos por contratos de natureza privada, universalizando a cobertura de doenças (Lei 11.446/1997 do Estado de Pernambuco). Vício formal. Competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial e sobre política de seguros (CF, art. 22, I e VII). Precedente: ADI 1.595-MC/SP, Rel. Min. **Nelson Jobim**, DJ de 19-12-2002, Pleno, maioria." (ADI 1.646, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, julgamento em 2-8-2006, Plenário, DJ de 7-12-2006.) **No mesmo sentido: ADI 1.595**, Rel. Min. **Eros Grau**, julgamento em 3-3-2005, Plenário, DJ de 7-12-2006

"Normas que cuidam dos institutos da posse, da aquisição de propriedade por decurso do tempo (prescrição aquisitiva) e de títulos legitimadores de propriedade são de direito civil, da competência legislativa da União. CF, art. 22, I." (ADI 3.438, Rel. Min. **Carlos Velloso**, julgamento em 19-12-2005, Plenário, DJ de 17-2-2006.)

Há, portanto, em nosso visto, franca lesão ao pacto federativo e evidente afronta aos artigos 1º, 18, 22, inciso I, 60, § 4º e 170, todos da CF e art. 144, da CE.

O projeto é, portanto, inconstitucional.

Conclusão.

O projeto de lei é inconstitucional e ilegal. No mérito, dirá o Soberano Plenário.

Comissões a serem ouvidas.

As Comissões Permanentes, nos termos regimentais, são indicadas pela Comissão de Justiça e Redação.

Quórum.

Maioria simples da Câmara (art. 44, L.O.M.).

É o parecer.

Jundiá, 13 de dezembro de 2013.

Ronaldo Salles Vieira
Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico

Fábio Nadal Pedro
Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Nº. 13
PROJ.

46

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

ACÓRDÃO



Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0224716-93.2012.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor APAS ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE SUPERMERCADOS, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SOROCABA e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do(a) Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores IVAN SARTORI (Presidente), GONZAGA FRANCESCHINI, GUERRIERI REZENDE, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, ELLIOT AKEL, CASTILHO BARBOSA, ANTONIO LUIZ PIRES NETO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, ANTONIO VILENILSON, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, SAMUEL JUNIOR, CAUDURO PADIN, RENATO NALINI, ROBERTO MAC CRACKEN, PAULO DIMAS MASCARETTI, LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, VANDERCI ÁLVARES, ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, DAMIÃO COGAN e ZÉLIA MARIA ANTUNES ALVES.

São Paulo, 18 de setembro de 2013.

GRAVA BRAZIL
RELATOR



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

1



VOTO OE Nº 0231

Direta de Inconstitucionalidade Nº: 0224716-93.2012.8.26.0000

AUTOR: APAS ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE SUPERMERCADOS

**RÉUS: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SOROCABA e
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA**

Ação direta de inconstitucionalidade – Lei n. 10.287, de 26/09/2012, do Município de Sorocaba – Obrigatoriedade de prestação de primeiros socorros médicos, nos casos de urgência ou emergência, aos que se encontrarem nas dependências de centros comerciais, hipermercados e demais estabelecimentos congêneres de grande porte que atuam no varejo com mais de 20 caixas – Falta de pertinência entre o critério erigido para imposição da obrigação e o interesse que se busca tutelar – Afronta aos princípios da livre iniciativa, da razoabilidade e da proporcionalidade – Inconstitucionalidade material delineada – Litigância de má-fé não configurada – Ação procedente.

I - Relatório

Trata-se de ação, movida pela APAS – ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE SUPERMERCADOS, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 10.287/2012, de 26/09/2012, do Município de Sorocaba que "Obriga os centros comerciais, hipermercados, supermercados e estabelecimentos congêneres de grande porte a prestarem os primeiros socorros médicos, nos casos de urgência ou emergência, aos que se encontrarem em suas dependências, e dá outras



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

2



providências", com a seguinte redação:

"A Câmara Municipal de Sorocaba decreta e eu promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Os centros comerciais, hipermercados, supermercados e demais estabelecimentos congêneres de grande porte que atuam no varejo, com mais de 20 (vinte) caixas, ficam obrigados a dispor, permanentemente, de uma equipe de primeiros socorros médicos, destinados ao público consumidor, trabalhadores, prestadores de serviços e visitantes que se encontrem em suas dependências nos casos de urgência ou emergência.

Art. 2º Os estabelecimentos referidos nesta Lei devem manter, durante todo o horário de funcionamento, em escala de plantão, equipe de socorro, remédios e instrumentos próprios, necessários à assistência de casos urgentes ou emergentes e ambulâncias para remoção dos pacientes, quanto necessária.

§ 1º A equipe médica deverá ser composta por profissionais capacitados em prontos socorros.

§ 2º Os estabelecimentos referidos nesta Lei destinarão área física suficiente para a instalação e funcionamento de local de apoio para atendimento de primeiros socorros emergenciais, a qual deverá estar equipada, entre outros, com aparelho DEA Desfibrilador, medidor de pressão arterial, balão de oxigênio e maca para transporte.

§ 3º Os serviços prestados ao paciente, ainda que por

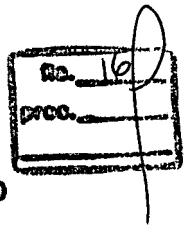
Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por PAULO ROBERTO GRAVA BRAZIL. Para acessar os autos processuais, acesse o site <http://esaj.tju.jus.br/postadoitais/5/socri/abrirConferenciaDocumento.do> informe o processo 0224716-93/2012.8.26.0000 e o código R1000000GR60X.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

3



terceiros contratados, serão gratuitos, inclusive os de remoção, quando houver, até a efetiva internação em clínica ou estabelecimento hospitalar.

§ 4º Na ocorrência de caso grave, que exija tratamento continuado, todas as providências posteriores ao atendimento emergencial serão de responsabilidade do próprio paciente.

Art. 3º O descumprimento da presente Lei acarretará ao estabelecimento infrator aplicadas sucessivamente as seguintes penalidades:

- a) advertência;
- b) multa no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais), aplicada em dobro no caso de reincidência;
- c) cassação do alvará de funcionamento no caso de segunda reincidência.

Parágrafo único. Os valores da multa aqui estipulada serão corrigidos nas mesmas épocas e pelos mesmos índices e critérios utilizados pela legislação tributária em vigor.

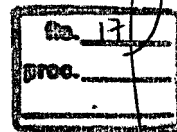
Art. 4º Os centros comerciais e as empresas comerciais referidos no art. 1º desta Lei terão o prazo de 90 (noventa) dias para se enquadrarem nos seus ditames, a contar da data da sua publicação.

Art. 5º As despesas com a execução da presente Lei correrão por conta de verba própria consignada no orçamento.

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por PAULO ROBERTO GRAVA BRAZIL. Para acessar os autos processuais, acesse o site <http://esaj.jus.br/ostatedigital/iso5/sccr/abrir/ConferenciaDocumento.do>. Informe o processo 0224716-93.2012.8.26.0000 e o código R1000000GR60X.



PODER JUDICIÁRIO



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

4

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."

Sustenta o autor, em apertada síntese, a inconstitucionalidade do referido diploma legal municipal com base nos seguintes pontos: (i) vício de iniciativa, pois a lei, de origem parlamentar, prevê obrigação ao Poder Executivo na prestação de serviço público, além de violar o princípio da separação de poderes; (ii) violação da competência exclusiva da União para legislar sobre Direito do Trabalho e Comercial; (iii) vulneração dos princípios da isonomia, da livre iniciativa, da legalidade e da razoabilidade, em especial no critério adotado para impor a obrigatoriedade de prestação de primeiros socorros, qual seja, nos estabelecimentos varejistas com mais de 20 caixas, sem considerar o volume de circulação de clientes; (iv) aumento de despesa pública sem a indicação da fonte de custeio; (v) a edição da presente lei demonstra clara intenção do Poder Legislativo municipal desobedecer, por via oblíqua, a liminar emanada deste E. Tribunal de Justiça na ação direta de inconstitucionalidade que suspendeu a eficácia da Lei n. 9.770/2011, que "Dispõe sobre a instalação de serviço ambulatorial nos shoppings e hipermercados e dá outras providências"; (vi) ofensa aos arts. 5º; 25; 47, II e XI; 111, da Constituição Estadual e ao art. 22, I, da Constituição Federal. Pede liminar, para suspender a aplicabilidade da lei que acredita inquinada de inconstitucionalidade.

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por PAULO ROBERTO GRAVA BRAZIL. Para acessar os autos processuais, acesse o site <http://esaj.tjsp.jus.br/bastaficialiso5/socer/alar/ConferenciaDocumento.do>, informe o processo 0224716-93.2012.8.26.0000 e o código R1000000GR60X.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

5



A liminar foi concedida pelo então Relator Des. De Santi Ribeiro (fls. 68/69).

Houve interposição de Agravo Regimental, que acabou rejeitado, por unanimidade, por esse C. Órgão Especial (fls. 183/186).

Em virtude do término da investidura do i. Des. De Santi Ribeiro no Órgão Especial, os autos foram redistribuídos a este Relator (fls. 189 e 192).

A Câmara Municipal de Sorocaba prestou informações, ocasião em que pleiteou a condenação da autora nas penas por litigância de má-fé, por ter alterado a verdade dos fatos, no que diz respeito à suposta intenção de o Poder Legislativo buscar desobedecer, por via oblíqua, a liminar emanada deste E. Tribunal de Justiça, na ação direta de inconstitucionalidade que suspendeu a eficácia da Lei n. 9.770/2011 (fls. 208/226).

O Prefeito Municipal de Sorocaba prestou informações (fls. 228/232).

A D. Procuradoria-Geral do Estado declinou da defesa da indigitada lei (fls. 204/206).

A E. Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação (fls. 264/285).

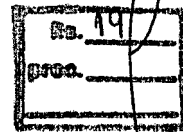
É o relatório do necessário.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

6



II - Fundamentação.

Por primeiro, pontue-se que 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 (art. 24, §2º, da CE), tampouco invade a esfera de gestão administrativa (art. 47, da CE) ou gera diretamente qualquer despesa para a Administração Pública, pois a lei municipal impôs obrigações a estabelecimentos particulares e não ao Município.

No entanto, a ação é procedente, em razão de inconstitucionalidade material, tendo em vista que o conteúdo do diploma legal é incompatível com os princípios constitucionais da proporcionalidade, razoabilidade e livre iniciativa, insculpidos no art. 111, da Constituição Bandeirante, e no art. 1º, IV, da Constituição Federal, aplicável por força do art. 144, da Constituição Estadual.

Com efeito, não há pertinência entre o interesse que a lei busca tutelar e o critério erigido para a imposição da obrigação de prestar os primeiros socorros, que consiste na aferição do número de caixas do estabelecimento (superior a 20).

Ora, se o que se busca resguardar é a preservação da integridade e segurança daqueles que se encontram nas dependências dos estabelecimentos

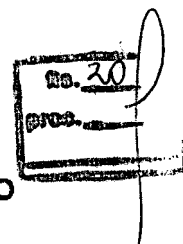
Este documento é cópia do original assinado digitalmente por PAULO ROBERTO GRAVA BRAZIL. Para acessar os autos processuais, acesse o site <http://esaj.tjsp.jus.br/portal/autas/5/scr/abr/ConferenciaDocumento.do>, informe o processo 0224716-93.2012.8.26.0000 e o código R100000GR60X.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

7



comerciais, é certo que o volume de circulação de clientes e pessoas nas dependências dos locais indicados na lei municipal deveria ao menos ser considerado como parâmetro para imposição da obrigação, de modo que, ao eleger o número de caixas como único critério objetivo para imposição legal, a legislação em comento vulnera os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Ademais, dada a generalidade dos termos da lei, que não cuida de delimitar com a precisão necessária os estabelecimentos comerciais que devem manter estrutura de primeiros socorros, o diploma legal acaba por violar o princípio da livre iniciativa, pois interfere no funcionamento da atividade empresarial, impondo a contratação de equipe médica, em escala de plantão, bem como a disponibilização de remédios e aparelhagem necessária à prestação de primeiros socorros.

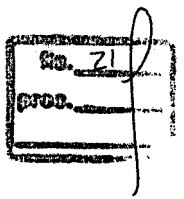
Em complementação, não se pode olvidar o quanto ressaltado pela E. Procuradoria Geral de Justiça que, em parecer subscrito pelo respeitável Subprocurador-Geral Sérgio Turra Sobrane, destacou que "a determinação da prestação dos serviços de atendimento médico de emergência afeta o Direito de Trabalho, pois, em outras palavras, a lei local contém determinação da necessidade de o estabelecimento comercial estar aparelhado de recursos humanos suficientes (especializados) para o correlato atendimento ao público, além de instalações adequadas, equipamentos, inclusive meio de remoção para unidade hospitalar, quando se fizer necessário".



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

8



Por fim, não há que se falar em litigância de má-fé da autora, uma vez que, de fato, encontra-se pendente de julgamento ação direta, objetivando a declaração de inconstitucionalidade de lei anterior do Município de Sorocaba, que cuida de questão similar, não sendo razoável exigir que a associação autora tivesse ciência da data do protocolo do projeto de lei que culminou na aprovação da Lei n. 10.287/2012.

Em conclusão, estando delineado vício de inconstitucionalidade material, impõe-se a procedência do pedido, a fim de extirpar a lei municipal do ordenamento jurídico.

III – Dispositivo.

Ante ao exposto, por meu voto, julga-se **procedente** a ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 10.287, de 26/09/2012, do Município de Sorocaba.

GRAVA BRAZIL - Relator

Este documento é cópia do original assinado digitalmente por PAULO ROBERTO GRAVA BRAZIL. Para acessar os autos processuais, acesse o site <http://esaj.tjsp.jus.br/basildat/ais5/kocr/abrirConferenciaDocumento.do>, informe o processo 0224716-93.2012.8.26.0000 e o código Rf000000GR60X.