



**PROCURADORIA JURÍDICA
PARECER Nº 221**

PROJETO DE LEI Nº 12.270

PROCESSO Nº 77.984

De autoria do Vereador **FAOUAZ TAHA**, o presente projeto de lei autoriza cobrança, de concessionárias de estradas e rodovias, de despesas médicas e hospitalares em razão de atendimento às pessoas removidas nas situações que especifica; e dá providências correlatas.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 04.

É o relatório.

PARECER:

O projeto de lei em análise, a despeito da intenção nele contida, **padece de vícios de ilegalidade e inconstitucionalidade**, como restará demonstrado a seguir.

PRELIMINARMENTE: DA EXISTÊNCIA DE NORMA ANÁLOGA SUB JUDICE NO TJ-SP. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SUSPENSÃO DOS EFEITOS EM CARÁTER LIMINAR.

Primeiramente, cumpre registrar a existência de lei promulgada em março do ano corrente, no município de São Bernardo do Campo (Lei 6.539/2017), similar à natureza da presente propositura.

Inconformada com os termos da referida norma, cuja vigência foi imediata, a Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (doravante ABCR) agitou o Poder Judiciário mediante Ação Declaratória de Inconstitucionalidade que está em trâmite no E. Tribunal de São Paulo.

Em suas alegações, a ABCR apresentou pedido de liminar que, tendo sido recepcionado pelo Emérito Relator, deferiu a suspensão dos efeitos da lei que permitia à Prefeitura de São Bernardo cobrar das



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

concessionárias de rodovias valores referentes a atendimentos de pacientes acidentados em vias concedidas e que cortam a cidade. Eis os termos genéricos da liminar:

Processo: 2080512-43.2017.8.26.0000

Classe: Direta de Inconstitucionalidade

Área : Cível

Assunto: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos

Origem: Comarca de São Paulo / TJ-SP

Números de origem: 6539/2017

Distribuição: Órgão Especial

Relator: JOÃO CARLOS SALETTI

[...]

3. Diante dos termos e comandos da lei, especialmente o de impor às concessionárias de rodovias o pagamento dos "valores correspondentes às despesas relativas aos atendimentos médicos e hospitalares prestados nos estabelecimentos municipais de saúde, às pessoas trazidas por ambulâncias", nas condições que estabelece, afigura-se relevante o fundamento da demanda. A norma obriga o pagamento de despesa pela empresa em princípio não responsável pelo custeio de atendimento médico de emergência necessitado por usuário, não importa a causa, mas que seja levado pela concessionária ao serviço médico de urgência ou emergência municipal. A motivação apresentada por si justifica entender presente igualmente o perigo na demora, a recomendar se suspenda a eficácia do dispositivo impugnado, assim possibilitando decisão segura mais adiante, no julgamento final da ação. Assim, defiro o pedido de liminar. 4. Dê-se ciência e requisitem-se informações ao Senhor Prefeito do Município e ao Senhor Vereador Presidente da Câmara Municipal (artigo 6º da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1.999). 5. Cite-se o Procurador Geral do Estado, nos termos e para os fins do disposto no artigo 90, § 2º, da Constituição do Estado. 6. Por fim, dê-se vista à Procuradoria Geral de Justiça. Int.



DA ILEGALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE.

I. DA INCOMPETÊNCIA MUNICIPAL EM RAZÃO DA MATÉRIA. SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE (ART.21, XII, “e”, CRB). DEFESA DA SAÚDE (ART. 24, XII, CRB).

O ente federativo municipal não é competente para legislar acerca da matéria, posto que não se está diante de tema afeto ao interesse local (art. 30, I, CRB), que seria uma das condições precípua para sustentar a legitimidade formal subjetiva do projeto de lei.

A propositura busca disciplinar sobre regras que, a rigor, versam acerca da proteção à saúde por meio de ingerência direta de serviço público de transporte, desbordando da competência municipal, pois, conforme disposições expressamente constitucionais, **cabe à União e aos Estados-membros, dentro dos limites de suas demarcações, a devida regulação**. Eis o que preconiza a Carta da República:

Art. 21. Compete à União:

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

E mesmo que fosse possível ponderar sobre o objeto em análise, supondo se tratar somente de garantia, proteção e defesa da saúde, permaneceria incompetente o município para o impulso legislativo, porquanto estaríamos diante de matéria adstrita à competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, *in verbis*:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;



II. DA OFENSA AO DIREITO CONSTITUCIONAL DE GRATUIDADE DO ACESSO À SAÚDE (ART. 196, 198, CRB; 219, 222, V, CE-SP).

Os critérios de seleção de atendimento às pessoas removidas nas estradas de rodovias estabelecidos pelo projeto de lei ofendem o direito constitucional de gratuidade do acesso à saúde, na medida em que segregam os usuários em razão de suas localidades ou das localidades dos acidentes por eles sofridos. Vejamos os dispositivos atinentes na Constituição Paulista (reprodução obrigatória da CRB):

Art. 219. A saúde é direito de todos e dever do Estado.

Art. 222. As ações e os serviços de saúde executados e desenvolvidos pelos órgãos e instituições públicas estaduais e municipais, da administração direta, indireta e fundacional, constituem o sistema único de saúde, nos termos da Constituição Federal, que se organizará ao nível do Estado, de acordo com as seguintes diretrizes e bases:

V - gratuidade dos serviços prestados, vedada a cobrança de despesas e taxas, sob qualquer título.

[grifo nosso].

Portanto, é absolutamente vedada qualquer discriminação ao usuário do Sistema de Saúde com base em sua origem, naturalidade e, até mesmo, nacionalidade, ainda que sob o fundamento de que os gastos oneram os cofres municipais.

Isso porque **os custos gerados com saúde nos municípios da Federação não são suportados exclusivamente com a arrecadação de tributos municipais**, havendo repasses da União e dos Estados para a sua composição. Logo, toda a sociedade brasileira contribui,



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

ainda que de maneira difusa, para os serviços de saúde prestados em todo o país.

Neste âmbito, importante lembrar equivocado raciocínio paralelo a este, segundo o qual determinados municípios passaram a exigir de seus pacientes, na rede pública de saúde, o comprovante de residência na municipalidade sediada pelo hospital como condição para o atendimento.

Dentre tantos, resgatamos um caso análogo julgado pela Justiça Federal em sede de **Ação Civil Pública nº 12980-31.2012.4.01.3803**, envolvendo o município de Uberlândia. No corpo do julgado, o ilustre magistrado apresenta razões que fulminam a segregação pretendida pelo município ao ressaltar que:

“[...] muitos uberlandenses já saíram da cidade para fazer tratamento em hospitais mantidos por outros municípios ou estados, como os hospitais de clínicas da USP e da UNICAMP, em São Paulo. Isso porque o sistema público de saúde no país, conforme consta na Constituição Federal, constitui um sistema único com participação de todos os entes da Federação, uma participação que não se limita ao custeio, mas abrange também o atendimento.”

O juiz ainda pondera sobre a oneração aos cofres municipais sinalizando a discrepância lógica que envolve esse tipo de segregação, visto que, em geral, hospitais sobrecarregados por usuários de outras municipalidades estão sediados em polos regionais, os quais atraem inúmeras pessoas dos municípios vizinhos para fazer compras, entre outras coisas, que geram riqueza para tais polos. Assim, questiona o magistrado: “Por que proibir os cidadãos dos municípios vizinhos de utilizar a rede pública de saúde municipal, mas não proibir de fazer compras aqui?” De fato, o raciocínio criticado pelo juiz é parcial e revela contrassenso.



Esclareça-se que a distinção entre cidadãos em razão de sua localidade para efeitos de atendimento na rede pública de saúde deve ser relativizada até mesmo nas Unidades Básicas de Saúde (UBs) que, por regra, contemplam moradores residentes em bairros específicos, satisfazendo diretrizes de planejamento e organização necessárias ao bom atendimento. Veja-se ementa de julgado proferido pela indenização a uma gestante que deixou de ser devidamente atendida em UBS por falta de apresentação de comprovante residencial:

TJ-SP - APL: 469428220108260053

Relator: Magalhães Coelho

Data de Julgamento: 06/08/2012,

Distribuição: 7ª Câmara de Direito Público

Data de Publicação: 08/08/2012.

AÇÃO ORDINÁRIA. Reparação pelos danos morais decorrentes de erro em diagnóstico de gestação. Responsabilidade Civil caracterizada pela má-prestação do serviço público. Indenização por danos morais devida Reforma parcial da sentença de improcedência Recurso parcialmente provido.

III. DA AGRESSÃO ÀS PREMISSAS DO SUS: INTEGRAÇÃO, REGIONALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO. PLANO ESTADUAL DE SAÚDE 2016-2019 – SES/SP.

Como é sabido, o atendimento do Sistema Único de Saúde rege-se pelo caráter da universalidade e do tratamento igualitário, tendo sido concebido e instituído a partir de premissas norteadoras caras ao funcionamento orgânico de todo o Sistema, tais como a integração, a regionalização e a descentralização. Nesse passo, assim afirma a Lei Maior:



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III - participação da comunidade.

E ainda, de acordo com a Constituição Estadual:

Art. 223. Compete ao Sistema Único de Saúde, nos termos da lei, além de outras atribuições:

I - a assistência integral à saúde, respeitadas as necessidades específicas de todos os segmentos da população;

Diante disso, determina o Plano Estadual de Saúde do Estado de São Paulo para o quadriênio 2016-2019 que a Secretaria Estadual de Saúde (SES/SP) deve ser norteada pelos princípios doutrinários do SUS, bem como por seus “princípios organizativos de regionalização, hierarquização, resolubilidade, descentralização, participação social e complementaridade do setor privado.”

O projeto de lei em comento almeja impor sistemática de atuação e atendimento isolada, ferindo a integração do sistema, pois visa à adoção de uma prática que se, no limite, fosse aderida por todos os entes federativos municipais, desvirtuaria todo o Sistema Único de Saúde, causando problemas graves e impossíveis de quantificar. Eis a dicção do documento quadrienal em relação ao que se persegue quanto à regionalização:

Na última década, a Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo (SES/SP) tem investido no processo de



regionalização, com o objetivo de promover a equidade do acesso e a economia de escala, evitando a fragmentação, os vazios assistenciais e a subutilização dos serviços em seu território. Recentemente, o estado avançou nesta estratégia, estruturando as Redes Regionais de Atenção à Saúde (RRAS), em consonância com as diretrizes do Ministério da Saúde sobre a estruturação de Redes de Atenção em Saúde (RAS), respeitando a institucionalidade do SUS no estado, que prevê sua divisão em regiões de saúde.

No caso da regionalização, em termos organizacionais, isso implica a reciprocidade e cumplicidade da prestação de serviços de saúde entre conglomerados de municípios, estando o município de Jundiaí compreendido pela Rede Regional de Atenção à Saúde nº 17.

IV. DA INTERFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NA DECISÃO TÉCNICA SOBRE O ENCAMINHAMENTO DO PACIENTE. OFENSA AO DIREITO À VIDA E À SAÚDE.

Do parágrafo único do primeiro artigo projetado depreende-se a necessidade de os agentes das concessionárias deliberarem acerca da natureza do socorro médico, do acidente e do estado de saúde apresentado pelos pacientes, o que exige critérios determinados por normas de caráter nacional. Eis o que podemos inferir ao verificarmos a Constituição Federal:

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

Dentre outros diplomas legais, as aludidas normas estão disciplinadas na própria regulamentação de funcionamento do Sistema Único de Saúde, tais como:

a.) Lei Federal 8.080/1999, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências;

b.) Portaria 55/99 do Ministério da Saúde, que **dispõe sobre a rotina do Tratamento Fora de Domicílio no Sistema Único de Saúde – SUS**, com inclusão dos procedimentos específicos na tabela de procedimentos do Sistema de Informações Ambulatoriais do SIA/SUS;

c.) Portaria 2048/2002 do Ministério da Saúde, que **institui o Regulamento Técnico dos Sistemas Estaduais de Urgência e Emergência**;

d.) Resolução 2110/2014 do Conselho Federal de Medicina, que **dispõe sobre a normatização do funcionamento dos serviços pré-hospitalares móveis de urgência e emergência em todo o território nacional**;

Logo, não cabe ao município dispor de maneira contrária às normas de regência federais, tampouco a elas se sobrepor.



V. DA CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÕES ADICIONAIS ÀS CONCESSIONÁRIAS. OFENSA À ISONOMIA POR MEIO DE COBRANÇA DIRIGIDA (ART. 4º, 163, CE-SP).

É certo que os termos e condições de atuação das concessionárias de estradas e rodovias alcançadas pelo projeto de lei estão consignadas em peça editalícia que, em sua amplitude, obrigatoriamente abrange fatores concernentes aos atendimentos emergenciais.

Assim, **não compete ao Município, seja pelo Legislativo, seja pelo Executivo, criar obrigações adicionais que estabeleçam novos procedimentos e critérios destinados aos atendimentos de emergência**, ferindo a segurança jurídica esperada pelas entidades contratadas e, ainda, invadindo esfera de atuação que é de competência estadual, a quem cabe, de fato, dispor sobre obrigações das concessionárias de rodovias em seu território.

Além disso, também observa-se afronta à isonomia por meio de cobrança arrecadatória dirigida que atinge apenas as concessionárias de rodovias, contrariando a Constituição Estadual, *in verbis*:

Art. 4º Nos procedimentos administrativos, qualquer que seja o objeto, observar-se-ão, entre outros requisitos de validade, a igualdade entre os administrados e o devido processo legal, especialmente quanto à exigência da publicidade, do contraditório, da ampla defesa e do despacho ou decisão motivados.

[grifo nosso]

Art. 163. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado ao Estado:

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão



de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;
[grifo nosso]

VI. DO PARECER DA ARTESP – AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTES DO ESTADO DE SÃO PAULO.

Por fim, reportando-nos ao precedente indicado preliminarmente, acerca de lei análoga promulgada em São Bernardo do Campo, cujos efeitos já se encontram suspensos por força de liminar, registramos que a ARTESP, tendo sido provocada por uma das concessionárias afetadas pela medida, elaborou parecer pela inconstitucionalidade da lei hostilizada, aduzindo, em linhas gerais, os argumentos aqui expostos.

DAS COMISSÕES A SEREM OUVIDAS.

Deverá ser ouvida somente a Comissão de Justiça e Redação, uma vez que a propositura incorpora vício exclusivo de juridicidade.


QUORUM: Maioria Simples (cf. art. 44, *caput*, da L.O.M).

S.M.E.

Jundiaí, 14 de junho de 2017.


Fábio Nadal Pedro
Procurador-Geral

Ronaldo Salles Vieira
Procurador Jurídico


Elvis Brassaroto Aleixo
Estagiário de Direito

Júlia Arruda
Estagiária de Direito