

Registro: 2022.0000455847

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2213692-19.2021.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor ABCR ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS, são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SUMARÉ e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SUMARÉ.

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. LUCAS DE MOURA RODRIGUES. JULGAMENTO PRESIDIDO PELO EXMO. SR. DES. GUILHERME STRENGER.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores GUILHERME G. STRENGER (Presidente), JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, LUIZ ANTONIO DE GODOY, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, RICARDO ANAFE, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, AROLDI VIOTTI E CRISTINA ZUCCHI.

São Paulo, 8 de junho de 2022.

JACOB VALENTE
RELATOR
Assinatura Eletrônica

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n°

2213692-19.2021.8.26.0000

Autor: ABCR — ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS

Réus: PREFEITO e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SUMARÉ

Interessados: AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO — ARTESP / ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO N° 33.640

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.628, de 26 de agosto de 2021, do Município de Sumaré, que dispõe sobre 'a cobrança de despesas médicas e hospitalares das concessionárias de estradas e rodovias em razão de atendimento as pessoas removidas nas situações que especifica' – Ação proposta por entidade representativa da classe das concessionária de rodovias, alegando usurpação da competência concorrente da União e dos Estados para dispor sobre transporte intermunicipal e negativa de proteção à saúde dentro do sistema municipal, violando o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão – Alegação, em preliminar de informações da Câmara Municipal, de ilegitimidade ativa – LEGITIMAÇÃO ATIVA – Caracterização – Entidade com reconhecida atuação regional e que detém como associada concessionária que administra rodovias que passam pelo Município de Sumaré (Anhanguera-Bandeirantes), suprimindo a exigência contida no artigo 90, inciso V, da Constituição Bandeirante – DEFESA DA SAÚDE / EXPLORAÇÃO DO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL – Competência legislativa concorrente da União, Estados e Municípios, não havendo interesse preponderantemente local que autorize o Município a suplementar as regras gerais estabelecidas na Lei Federal 10.233/2001 que dispõe sobre o gerenciamento dos transportes terrestres, para inserir obrigação das concessionárias ao custeio das despesas de prestação de saúde aos usuários das rodovias – Vulneração dos artigos 24, inciso XII, 25, § 1º, e 196 da CF/88 - CONTRATO DE CONCESSÃO DE RODOVIAS - Competência do Estado de São Paulo, por meio da ARTESP, na forma da Lei Estadual 914/2002, de estabelecer as despesas de custeio e operação

nos contratos de concessão de rodovias, sob pena de alteração do seu equilíbrio econômico-financeiro (artigos 117, 120, 219, 220, 221, 222 e 224 da Constituição Bandeirante) - Precedentes deste Órgão Especial - Ação julgada procedente.*

1 - Trata-se de ação ajuizada pela Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR) a pretender a declaração de inconstitucionalidade da **Lei nº 6.628, de 26 de agosto de 2021**, do Município de Sumaré, que dispõe sobre *'a cobrança de despesas médicas e hospitalares das concessionárias de estradas e rodovias em razão de atendimento as pessoas removidas nas situações que especifica e dá outras providências.'* (fls. 73/74).

Diz a entidade autora, em síntese, que o Município de Sumaré não detém competência constitucional para legislar sobre a matéria (serviço público de transporte interestadual e intermunicipal), cabente à União ou ao Estado Federado (artigos 21, inciso XI, alínea 'e', e 25, § 1º, da CF/88), de modo que a concessão que cuida do sistema Anhanguera-Bandeirantes, e opera na área daquele município, está regido pelo respectivo contrato sob fiscalização da ARTESP. Aponta, ainda, que em se tratando de 'defesa da saúde', a matéria é de competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal, não se admitindo, portanto, que os Municípios adotem regras gerais próprias de acesso à saúde. Junta algumas decisões deste Colendo Órgão Especial sobre leis idênticas de outros municípios.

Foi concedida tutela em caráter cautelar para a suspensão da eficácia da lei objurgada (fls. 479/482), não havendo notícia de oposição de recurso interno.

Após regular citação (fls. 503), o Procurador Geral do Estado se manifestou as fls. 508/516 no sentido da procedência da declaração de inconstitucionalidade, na medida em que a proteção e defesa da saúde é matéria própria da competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, de caráter universal (artigo 196 da

CF/88), de modo que não pode o Município negar esse atendimento à população, repassando as despesas para a concessionária que administra as rodovias em que tais pessoas sofreram algum incidente/acidente.

O Presidente da Câmara Municipal, devidamente notificado, ofertou as informações de fls. 518/528, sustentando, em preliminar, a ilegitimidade ativa da entidade autora, eis que não teria atuação em nível 'municipal' ou 'regional'. No mérito, aduz que não houve ofensa a qualquer preceito constitucional, considerando que as concessionárias de serviço público são civilmente responsáveis na forma do artigo 37, § 6º, da referida Carta, devendo responder, objetivamente, pelos prejuízos causados ao poder concedente, usuários e terceiros.

O Prefeito Municipal não se manifestou (fls. 532).

A ARTESP, por meio do ofício de fs. 538/540, aponta que não há previsão contratual que disponha sobre o custeio, pelas concessionárias, de despesas médico-hospitalares aos acidentados nas rodovias concessionadas.

A douta Procuradoria Geral de Justiça, no seu parecer de fls. 545/559, opina pela rejeição da preliminar de ilegitimidade ativa e consequente procedência da ação, ratificando os argumentos dispendidos na inicial e pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, sob pena de afronta ao equilíbrio econômico-financeiros dos contratos e da violação da determinação constitucional do poder público prestar serviços de saúde à população.

É o sucinto relatório.

2.1 - DA ILEGITIMIDADE ATIVA E DO OBJETO DA AÇÃO

Em primeiro lugar, fica mantido reconhecimento da legitimação ativa da entidade autora feito por ocasião da apreciação do pedido de antecipação da tutela (fls. 480), eis que é inequívoca sua atuação em nível regional e há

interesse imediato de uma das suas associadas (CCR-Autoban)¹, com preconiza o artigo 90, inciso V, da Constituição Bandeirante.

Dito isso, leitura da inicial revela a intenção de declaração de inconstitucionalidade integral da seguinte Lei Municipal (fls. 73/74):

LEI N° 6.628/2021

Dispõe sobre a cobrança de despesas médicas e hospitalares das concessionárias de estradas e rodovias em razão de atendimento das pessoas removidas nas situações que especifica e dá outras providências.

(Autor: Vereador Willian Souza)

O Presidente da Câmara Municipal de Sumaré: Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu, nos termos do art. 66, §§ 5º e 7º da Lei Orgânica do Município de Sumaré, cc art. 278 do Regimento Interno desta Casa de Leis, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica o Município de Sumaré autorizado a cobrar das concessionárias de estradas e rodovias, os valores correspondentes as despesas relativas aos atendimentos médicos e hospitalares prestados nos estabelecimentos municipais de saúde, as pessoas trazidas por ambulâncias e veículos identificados como UTI moveis dos Serviços de Atendimento aos Usuários das Concessionarias ou qualquer outro veículo de resgate, como ambulâncias do Município, Corpo de Bombeiro e SAMU (Serviço de Atendimento Móvel de Urgência).

Parágrafo único. As concessionárias arcarão com as despesas efetuadas pelo Município quando os estabelecimentos públicos municipais de saúde, ao recepcionarem as pessoas, verificarem, diante da natureza e

¹ <https://abcr.org.br/setor/concessionarias/relacao-de-empresas/ccr-autoban>

localização da ocorrência de socorro médico, acidente, ou estado de saúde apresentado, que as mesmas poderiam ter sido removidas com segurança e diretamente a:

I - Estabelecimento público de saúde localizado em município diverso, mais próximo a ocorrência ou ao acidente objeto da remoção;

II - Estabelecimento público de saúde de município de residência ou domicílio da pessoa;

III - estabelecimento privado de saúde cujo nome tenha sido fornecido pela pessoa, acompanhante ou familiar, que integra a rede de convênios de plano médico particular, caso tenha, e desde que não comprometa a segurança do atendimento.

Art. 2º - Os estabelecimentos municipais de saúde farão constar do Relatório inicial de atendimento as informações relativas as condições da pessoa, de modo a esclarecer a real situação que permita ao encaminhamento e remoção da mesma aos estabelecimentos enumerados nos incisos I, II ou III do parágrafo único do art. 1º desta Lei.

Art. 3º - Os valores referidos no art. 1º desta Lei serão apurados em planilha própria confeccionada pela Secretaria Municipal de Saúde e abrangerão todas as despesas relativas aos serviços médicos e hospitalares prestados nos estabelecimentos municipais de saúde de Sumaré, inclusive curativos, medicamentos, exames, cirurgias, internações, material afins e dietas alimentares.

Parágrafo único - Os valores a serem cobrados pelo município das Concessionárias serão calculados com base nas Tabelas do SUS - Sistema Único de Saúde e da AMB - Associação Médica Brasileira.

Art. 5º - As Concessionárias deverão arcar com os custos das despesas médicas até o 5º dia útil de cada mês, cujas formas de pagamento serão definidas pelo Poder Executivo.

Art. 6º - As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão por conta das

dotações orçamentárias próprias.

Art. 7º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

A referida lei, pela clareza do seu objeto, impõe a obrigação das concessionárias das rodovias que passam pelo território do Município de Sumaré, em especial a Anhanguera e Bandeirantes, concessionadas à CCR Autoban, uma das filiadas da entidade autora, do reembolso das despesas médicas e hospitalares arcadas pela rede municipal de saúde no atendimento de pessoas, que de alguma forma, sofreram algum dano durante o tráfego, ou passagem a pé, pelas referidas rodovias.

Essa obrigação pecuniária derivada a suposta responsabilidade civil/contratual das concessionárias será analisada no tópico a seguir.

2.2 – DA PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE NO ÂMBITO DE RODOVIAS QUE CRUZAM O TERRITÓRIO MUNICIPAL

Não se olvida que os Municípios ostentam competência para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme artigo 30, inciso I, da CF. Entretanto se faz necessária observância de certos requisitos na obra legislativa, cuja falta acarreta a inconstitucionalidade formal do ato.

A propósito, Hely Lopes Meirelles adverte:

"No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a

Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante" (in, Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Editora: Malheiros, 2014, p. 735).

No caso em testilha, como já adiantado no exame da antecipação da tutela, não há dúvida de que é prerrogativa exclusiva da União, Estados e Distrito Federal legislarem, concorrentemente, sobre a 'defesa da saúde' (artigo 24, inciso XII, da CF/88), com possibilidade de suplementação pelos entes municipais na hipótese de edição de lei federal que estabeleça regramento geral (artigo 30, inciso II). Por outro lado, a exploração dos serviços de transporte interestadual e intermunicipal, cabe, respectivamente, à União (artigo 21, inciso XII, alínea 'e', CF/88) e Estados (artigo 25, § 1º, da CF/88).

Nesse aspecto, a Lei Federal 10.233/2001 estabelece as diretrizes gerais do gerenciamento da infraestrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre, dentre as quais a possibilidade de concessão dessa exploração (artigo 14, inciso I), sob fiscalização da agência correspondente sob jurisdição da União, do Estado ou do Distrito Federal, no caso de São Paulo, à ARTESP (Lei Estadual nº 914, de 14 de janeiro de 2002, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 46.708, de 22 de abril de 2002). Assim, observado o princípio da legalidade, todas as despesas de custeio e operação devem estar milimetricamente previstas no contrato de concessão, sob pena de desequilíbrio econômico-financeiro para manter a infraestrutura somente com as receitas advindas dos pedágios.

Exatamente por isso, nos precedentes indicados na inicial, ajuizados pela mesma entidade representativa ora autora, este Colendo Órgão Especial entendeu que a cobrança de despesas médicas e hospitalares das pessoas removidas das estradas concessionadas implica em transferir custeio indevido à

concessionária, vulnerando os artigos 117 e 120 da Constituição Bandeirante, que tratam do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de obras e serviços, bem como dos artigos 219, 220, 221, 222 e 224 da mesma Carta, que organiza a descentralização do Sistema Único de Saúde no Estado de São Paulo. Nesse sentido, a **ADIN 2251526-95.2017**, envolvendo o Município de Americana, que também é atendido pelo sistema Anhanguera-Bandeirantes, julgado aos 30/01/2019, com voto condutor da Des^a Cristina Zucchi, aderido de forma unânime pelo colegiado:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 6.094, de 06 de novembro de 2017, do Município de Americana. Legislação de iniciativa parlamentar, sancionada pelo Executivo, que "dispõe sobre a cobrança de despesas médicas e hospitalares das concessionárias de estradas e rodovias em razão de atendimento às pessoas removidas nas situações que especifica e dá outras providências.". Preliminar de ilegitimidade ativa afastada. Associação requerente que tem legitimidade ativa para propor ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 90, V, da Constituição Estadual. Mérito. Alegação de: 1) inconstitucionalidade formal por não realização de audiência pública. Inconstitucionalidade não verificada. Constituição Estadual que não prevê a obrigatoriedade da realização de audiência pública com o fim de discutir a matéria tratada na lei ora objurgada; 2) Inconstitucionalidade reconhecida por: 2.1) transferir à empresa concessionária de serviço público, o custeio da prestação do serviço à saúde, sendo que, nos termos do que dispõe a Constituição Estadual (art. 219 a 222 e art. 2241, com correspondência no art. 196 e seguintes da Constituição Federal), compete unicamente ao Poder Público garantir o direito à saúde aos cidadãos, o que impõe arcar também com seus custos; 2.2) invadir a competência estadual ao impor à concessionária de rodovia obrigação adicional não contemplada no contrato de concessão firmado com o Estado, o que acaba por afetar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato resguardado pela Constituição Estadual, nos seus arts. 117 e 120; 2.3) violar o pacto federativo (defesa

da saúde de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal); 2.4) violar o princípio da isonomia (obrigação imposta apenas à concessionária de rodovias, excluídas qualquer outra pessoa física ou jurídica que prestasse socorro à vítima de acidente rodoviário). Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da norma."

Pouco há a acrescentar na referida decisão, eis que a universalização e descentralização do sistema de saúde pública, segundo os preceitos do artigo 196 da Constituição Federal, obrigam os Municípios a darem pleno atendimento à população, residente ou não dentro do seu território, não lhes sendo outorgado impor a terceiros o reembolso do referido custeio em função do evento danoso ter ocorrido em área sob sua concessão.

Portanto, inequívoca a inconstitucionalidade da Lei nº 6.628, de 26 de agosto de 2021, por invadir competência própria da União e dos Estados, além de negativa, indireta, de prestar atendimento de saúde pleno à população.

3 - ANÁLISE FINAL

Estabelecida a fundamentação analítica determinada pelo artigo 489, § 1º, do C.P.C., pelo meu voto: **a-) declaro** a inconstitucionalidade da Lei nº 6.628, de 26 de agosto de 2021, do Município de Sumaré, por confronto vertical com os artigos 24, XII, 25, § 1º e 196 da Constituição Federal, bem como os artigos 117, 120, 219, 220, 221, 222 e 224 da Constituição Bandeirante; **b-) ratifico** a antecipação de tutela de fls. 479/482.

4. Destarte, nos termos acima especificados, **julga-se procedente a ação.**

JACOB VALENTE
Relator