



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Procuradoria-Geral de Justiça

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO
DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**

A PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição da República e pela Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, artigos 6.º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8.º da Lei 11.697, de 13 de junho de 2008, e na Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem à presença de Vossa Excelência ajuizar, perante o Conselho Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a presente

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

contra a **Lei distrital 5.526**, de 26 de agosto de 2015, frente aos artigos 53, 71, § 1º, inciso IV, e 100, incisos VI e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Da norma impugnada

A presente ação direta tem por escopo o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei distrital 5.526 frente aos artigos 53, 71, § 1º, inciso IV, e 100, incisos VI e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Convém registrar as disposições da lei ora atacada:

LEI Nº 5.526, DE 26 DE AGOSTO DE 2015
(Autoria do Projeto: Deputada Sandra Faraj)

Dispõe sobre a obrigatoriedade de emissão de atestados médicos digitais em toda a rede hospitalar pública e privada e pelos médicos em geral no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituída a obrigatoriedade da emissão de atestados médicos digitais, denominados e-Atestados, em toda a rede hospitalar pública e privada e pelos médicos em geral no Distrito Federal.

Parágrafo único. Excepcionalmente, em casos devidamente justificados, pode ser emitido o atestado em papel.

Art. 2º Os hospitais públicos e privados e os médicos devem se adaptar à exigência constante do art. 1º no prazo máximo de 1 ano a partir da publicação desta Lei.

Art. 3º Os atestados digitais devem ser certificados por órgãos oficiais.

Art. 4º A infração às disposições desta Lei acarreta multa estipulada pelo decreto regulamentador.

Art. 5º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 90 dias, contados de sua publicação.

Art. 6º As despesas decorrentes da execução desta Lei correm à conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

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

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário.

A inconstitucionalidade, na espécie, contamina todos os dispositivos da lei impugnada, e não apenas algum artigo ou dispositivo isolado, tendo em vista a nítida interdependência existente entre eles. Impõe-se, portanto, a declaração da inconstitucionalidade de todo o bloco normativo.

Embora louvável a intenção do legislador, é patente a inconstitucionalidade formal da Lei 5.526, que, oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar, institui a “obrigatoriedade da emissão de atestados médicos digitais, denominados e-Atestados, em toda a rede hospitalar pública e privada e pelos médicos em geral no Distrito Federal”.



Com efeito, por determinar ingerência indevida em assunto da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, a lei impugnada merece ser declarada formalmente inconstitucional, uma vez que faz tábula rasa da disciplina contida na Lei Orgânica do Distrito Federal acerca da iniciativa de leis.

Elaborada mediante iniciativa de Deputado Distrital, as disposições da lei ora atacada versam sobre atribuições específicas de órgão da Administração Pública do Distrito Federal, matéria cuja **iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo**, nos termos dos artigos 53, 71, § 1º, incisos II e IV, e 100, incisos VI e X da Lei Orgânica do Distrito Federal, *verbis* (grifos acrescentados):

Art. 53. São Poderes do Distrito Federal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.

Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1.º **Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa de leis que disponham sobre:**

(...)

IV - criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e **atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e entidades da administração pública;**

Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:
(...)

VI - **iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;**

(...)

X - **dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Distrito Federal,** na forma desta Lei Orgânica;

Assim, a iniciativa de leis que disponham sobre tal matéria é **privativa** do Chefe do Poder Executivo. A usurpação de tal competência enseja verdadeira violação ao princípio da independência e harmonia dos Poderes.

Como se vê, a lei ora impugnada, por derivar de iniciativa parlamentar, vulnera aquilo que o Supremo Tribunal Federal convencionou chamar de **reserva de administração**.

O postulado constitucional da reserva de administração, em prestígio à



dicção dada ao tema pelo Min. Celso de Mello, veda a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. No caso dos autos, a Lei Orgânica do Distrito Federal outorga à Chefia do Poder Executivo a iniciativa legislativa daquelas matérias que versam sobre a **organização** e o **funcionamento** da administração do Distrito Federal.

Confira-se, a título ilustrativo, o seguinte trecho de aresto do Supremo Tribunal Federal (grifos acrescentados):

[...] O respeito às atribuições resultantes da divisão funcional do Poder constitui pressuposto de legitimação material das resoluções estatais, notadamente das leis. - Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, a reserva de iniciativa, que deve resultar - em face do seu caráter excepcional - de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em "numerus clausus", as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis. - **O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, quando resultante da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo assim editado, que não se convalida, juridicamente, nem mesmo com a sanção manifestada pelo Chefe do Poder Executivo.** RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - **O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.** É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. [...]. (STF, ADI 776 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 23/10/1992, DJ 15-12-2006 PP-00080 EMENT VOL-02260-01 PP-00029).

Em situações semelhantes, assim decidiu o Conselho Especial do Tribunal de Justiça local, *verbis* (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 3.220, DE 05 DE NOVEMBRO DE 2003. INCONSTITUCIONALIDADE. PROJETO DE LEI APRESENTADO POR DEPUTADO DISTRITAL. COLIDÊNCIA COM A LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. RESERVA DE INICIATIVA. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL PARA A PROPOSITURA DE LEIS QUE IMPONHAM OBRIGAÇÕES A SEREM OBSERVADAS PELAS SECRETARIAS DE GOVERNO E SEUS AGENTES. INTELIGÊNCIA DO ART. 71, § 1º, II E IV E ART. 100, VI e X DA LEI ORGÂNICA DO



DISTRITO FEDERAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

O Poder Legislativo não pode tomar a iniciativa de elaborar leis que disponham sobre as atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e Entidades da Administração Pública. Neste tema é exclusiva a iniciativa do Executivo, de forma que, ao votar a Lei Distrital nº 3.220, de 05/11/2003, nesta ação impugnada, a Câmara Legislativa do Distrito Federal foi além de sua competência, invadindo aquela que a Constituição local outorga ao Governador do Distrito Federal, com absoluta exclusividade.

Demonstrada a existência de vício formal, diante da ofensa ao princípio da iniciativa do processo legislativo, há inconstitucionalidade na lei distrital nº 3.220, de 05/11/2003, que em seus arts. 2º, 3º e 4º impõe novas obrigações às Secretarias de Saúde e Educação e seus agentes, cumprindo, assim, seja declarada inconstitucional, com efeitos erga omnes e ex tunc.

(Acórdão n.267633, 20050020113565ADI, Relator: NATANAEL CAETANO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 13/03/2007, Publicado no DJU SEÇÃO 3: 31/07/2007. Pág.: 81)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DISTRITAIS 4.300, DE 16 DE JANEIRO DE 2009, E 4.387, DE 20 DE AGOSTO DE 2009. RESERVA DE PERCENTUAL DE VAGAS PARA ESTÁGIO EM ÓRGÃOS PÚBLICOS OU EM EMPRESAS A SEREM CONTRATADAS PELO PODER PÚBLICO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, DESTINADAS A ESTUDANTES CARENTES OU MENORES EGRESSOS DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO.

1. É inquestionável que a integração social e profissionalização dos estudantes de baixa renda e dos jovens egressos do sistema socioeducativo é louvável; todavia não pode ser materializado com ofensa às normas da Lei Orgânica do Distrito Federal, quanto à iniciativa do Chefe do Poder Executivo Distrital.

2. **As leis impugnadas, de iniciativa parlamentar, padecem de vício porque cuidam de matéria administrativa de competência exclusiva do Governador do Distrito Federal**. Isso porque a reserva obrigatória de vagas de estágio oferecidas por órgãos e entes públicos distritais, bem como pelas empresas que venham a ser contratadas para prestar serviço com fornecimento de mão de obra ao Poder Executivo **local interfere na organização e no funcionamento de tais órgãos e entidades públicas e gera custos para os cofres públicos, em ofensa ao princípio constitucional da reserva de administração**.

3. Declarada a inconstitucionalidade, com efeitos erga omnes e ex tunc, das Leis distritais n. 4.300/2009 e 4.387/2009, por violação ao disposto no art. 100, incisos VI e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Maioria. (Acórdão n.606528, 20110020171158ADI, Relator: WALDIR LEÔNIO LOPES JÚNIOR, Conselho Especial, Data de Julgamento: 10/07/2012, Publicado no DJE: 06/08/2012. Pág.: 42).

Assim, configurado o vício de iniciativa, cumpre-se declarar a sua inconstitucionalidade formal, com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a fim de que não se lhe reconheçam efeitos jurídicos.



II. Do Pedido

Diante do exposto, requer a Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

- a) o recebimento da presente ação pelo Exmo. Sr. Desembargador relator designado e que sejam intimados o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e o Governador do Distrito Federal, para prestarem informações acerca do ato impugnado, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6º da Lei n.º 9.868, de 1999;
- b) em seguida, seja notificado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador do ato impugnado, nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 9.868, de 1999, e do artigo 103, § 3.º, da Constituição Federal;
- c) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar manifestação sobre o pedido, na condição de *custos legis*; e
- d) a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade da **Lei distrital 5.526**, de 26 de agosto de 2015, porque contrária aos artigos 53, 71, § 1º, inciso IV, e 100, incisos VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 9 de setembro de 2015.

Antonio Suxberger
Promotor de Justiça
Assessor da PGJ

SELMA SAUERBRONN
Vice-Procuradora-Geral de Justiça do Distrito
Federal e Territórios