



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, nos termos da Portaria PGJ 886/2016 e com fundamento no artigo 8º da Lei 11.697, de 13 de junho de 2008, e na Lei 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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR

contra a **Lei distrital 5.082**, de 11 de março de 2013, frente aos artigos 2.º, inciso III, 19, *caput*, 221, *caput* e inciso XII, 254 e 255, incisos I e III, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Da lei impugnada

Inicialmente, cumpre observar que a presente ação direta de inconstitucionalidade atende à *representação* feita por cidadão perante a Ouvidoria deste Ministério Público e dirigida a esta Procuradoria-Geral de Justiça com vistas a subsidiar a provocação da jurisdição constitucional exercida pelo Eg. TJDF (doc. 2).

A ação direta ora ajuizada tem por escopo o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei distrital 5.082/2013 por **violação direta ao paradigma de confronto** dos artigos 2.º, inciso III, 19, *caput*, 221, *caput* e inciso XII, 254 e 255, incisos I e III da Lei Orgânica do Distrito Federal.

De saída, convém registrar o teor do diploma legal ora impugnado, *verbis* (grifos acrescentados):

LEI Nº 5.082, DE 11 DE MARÇO DE 2013
(Autoria do Projeto: Deputada Luzia de Paula)

Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de exames clínicos para a prática de educação física nos estabelecimentos públicos e particulares de ensino do Distrito Federal.

O Vice-Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal promulga, nos termos do § 6º do art. 74 da Lei Orgânica do Distrito Federal, a seguinte Lei, oriunda de Projeto **vetado** pelo Governador do Distrito Federal e mantido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal:

Art. 1º A participação nas aulas de educação física dos alunos que cursam o ensino fundamental nas redes pública e particular de ensino **será precedida da realização de exames médicos clínicos, no início de cada ano letivo.**

§ 1º Os exames de que trata o *caput* poderão ser realizados por médicos das redes pública ou particular de saúde do Distrito Federal e deverão atestar se o aluno está apto ou não para a prática de educação física.

§ 2º Se verificada qualquer anormalidade orgânica, o médico que realizar os exames prescreverá o regime de atividades apropriadas ao aluno examinado.

§ 3º Constatada a existência de anormalidade que demande tratamento ou acompanhamento especializado, o médico responsável pelo exame encaminhará o aluno para a realização do tratamento e do acompanhamento necessários.



Art. 2º Os exames deverão ser realizados no prazo máximo de 30 (trinta) dias anteriores ao início das matrículas de cada estabelecimento de ensino.

§ 1º Estão isentos da realização dos exames clínicos os alunos cujo estabelecimento de ensino não ofereça a disciplina de educação física.

§ 2º Para os estabelecimentos de ensino que ofereçam a disciplina de educação física, **constará das exigências para a realização da matrícula escolar a apresentação do comprovante de realização dos exames atestando as condições clínicas do aluno.**

Art. 3º O atendimento do disposto nesta Lei será facultativo nos três primeiros anos contados da data de sua publicação, **e obrigatório após esse período.**

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

II. Da Inconstitucionalidade da lei impugnada

É patente a inconstitucionalidade da Lei 5.082, que, oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar **vetado** pelo Governador e mantido pela Câmara Legislativa, após derrubado o veto, “Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de exames clínicos para a prática de educação física nos estabelecimentos públicos e particulares de ensino do Distrito Federal”, além de qualificar a realização de tais exames como **condição** para a efetivação da matrícula nos estabelecimentos da rede pública e particular de ensino.

Isso porque a exigência de “**realização de exames médicos clínicos, no início de cada ano letivo**” (art. 1º, g.n.) “**no prazo máximo de 30 (trinta) dias anteriores ao início das matrículas** de cada estabelecimento de ensino” (art. 2º, g.n.) pelos alunos como uma das “**exigências para a realização da matrícula escolar**” (art. 2º, § 2º, g.n.), tal como veiculada pela Lei distrital 5.082, não resiste a um confronto com o parâmetro inserto na Lei Orgânica do Distrito Federal.

Assim consagram os preceitos da Constituição local vulnerados pela Lei ora atacada, *verbis* (grifos acrescentados):

Art. 2º O Distrito Federal integra a união indissolúvel da República Federativa do Brasil e tem como valores fundamentais:

(...)

III - a **dignidade da pessoa humana**;



Art. 19. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios de **legalidade**, **moralidade**, publicidade, **razoabilidade**, **motivação** e **interesse público**, e também ao seguinte:

(...)

Art. 221. **A Educação, direito de todos, dever do Estado** e da família, nos termos da Constituição Federal, fundada nos ideais democráticos de liberdade, igualdade, respeito aos direitos humanos e valorização da vida, **deve ser promovida e incentivada** com a colaboração da sociedade, tem por fim a formação integral da pessoa humana, a sua preparação para o exercício consciente da cidadania e a sua qualificação para o trabalho e é ministrada com base nos seguintes princípios:

(...)

XII - **igualdade de condições para acesso e permanência na escola**;

(...)

Art. 254. **É dever do Distrito Federal fomentar práticas desportivas, formais e não-formais, como incentivo a educação**, promoção social, integração sócio cultural e preservação da saúde física e mental do cidadão.

Parágrafo único. As unidades e centros esportivos pertencentes ao Poder Público do Distrito Federal estarão voltadas para a população, com atendimento especial a criança, adolescente, idoso e portadores de deficiência.

Art. 255. **As ações do Poder Público darão prioridade:**

I - **ao desporto educacional** e, em casos específicos, ao desporto de alto rendimento, respeitado o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não profissional;

(...)

III - **à promoção e estímulo a prática da educação física**;

Com efeito, a exigência de realização **anual** de exames clínicos pelos estudantes de escolas públicas e privadas como **condição para a realização de matrícula**, tal como insculpida no diploma legal impugnado, não parece espelhar qualquer interesse público. Ao revés, vulnera os preceitos estabelecidos na Carta Política local, na medida em que substancia **odiosa e flagrante restrição de acesso à educação** e **limitação desarrazoada e desproporcional à prática desportiva** por crianças e adolescentes no Distrito Federal.

Como sabido, o **princípio da legalidade** – tal como expresso no art. 19, *caput*, da Lei Orgânica do DF, bem assim no art. 5.º, inciso II, da Constituição da República (“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”) – assume hodiernamente compreensão que não apenas aquela que informa o regime de direito estrito a que está cingida a atuação estatal. O princípio da



legalidade, verdadeiramente, passa a reclamar do intérprete, arrebatado pelos ares da nova Hermenêutica Constitucional, exegese que vislumbre nesse princípio tanto seu **conteúdo formal** quanto seu **conteúdo material**. Este, o conteúdo material, em particular, significa a máxima de **proibição de excesso dirigida ao legislador**, de sorte a informar a criação legislativa que venha a tocar direitos e garantias fundamentais: i) tanto **necessário** quanto **proporcional** ao fim que se colima com a previsão normativa; ii) que se preserve, mesmo com a conformação a ser feita por lei, o **núcleo intangível** dessa garantia constitucional. Com isso, o princípio da legalidade, ao menos em seu sentido material, passa a agregar o qualificativo de princípio da **reserva legal proporcional**.

Nessa toada, o sentido e o alcance do princípio da **proporcionalidade**, consoante decantada lição doutrinária e sólido magistério da jurisprudência, passam a ser compreendidos a partir de três subprincípios, ou máximas, a serem colhidos do exame de constitucionalidade de qualquer limitação a direito ou garantia previsto no texto maior. O primeiro deles refere-se à **adequação** e exige que as medidas interventivas adotadas mostrem-se *aptas* a atingir os objetivos pretendidos. O requisito da **necessidade** ou da exigibilidade, por seu turno, significa que nenhum meio menos gravoso para o particular revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos. Já a **proporcionalidade em sentido estrito** reclama que um juízo definitivo sobre a proporcionalidade ou razoabilidade da medida há de resultar da rigorosa ponderação entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador.

A exigência trazida pela referida Lei distrital, a toda evidência, carece de **razoabilidade**. Isso porque, ainda que se afirme preocupação relativa à proteção da saúde dos estudantes, a restrição imposta pelo diploma local não passa por um teste de sua razoabilidade.

Em primeiro lugar, não se evidencia a **adequação** da medida imposta em face do fim colimado, na medida em que a Lei estabelece que a comprovação da realização anual de exames clínicos pelos estudantes passa a ser **uma das “exigências para a realização da matrícula escolar”**. O ato legislativo impugnado não se presta a alcançar, desse modo, a finalidade almejada (efetiva proteção da saúde dos estudantes).



Em segundo lugar, é de ver que a medida não se evidencia como **necessária**, incorrendo em **excesso vedado**. Deveras, a exigência da realização anual de exames, tal como veiculada, além de impedir a própria matrícula de crianças e jovens que não conseguirem realizá-los no prazo estabelecido, **não constitui garantia** da não ocorrência de incidentes próprios da prática de atividades físicas, razão pela qual nunca foi exigida.

Ao estabelecer a exigência de realização de tais exames a cada ano, verdadeiramente, a lei distrital acaba também por fulminar o mandado programático inscrito na Constituição Federal, especificamente em seu artigo 217, segundo o qual “**é dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um**”.

Da mesma forma, a Lei Orgânica do Distrito Federal, como mencionado, também possui disposições semelhantes **que impõem ao Distrito Federal o dever de “fomentar práticas desportivas”, como incentivo à educação** (art. 254).

Em terceiro e último lugar, é por demais patente a falta de **proporcionalidade em sentido estrito**, na medida em que a ponderação entre os meios eleitos e os fins de proteção à saúde a serem atingidos não guardam consonância que autorize o discrímen. A **relação custo-benefício** do ato é amplamente *desfavorável* à sociedade.

Ora, ao impor a exigência de realização **anual** de exames, a norma **desconsidera completamente a caótica situação da saúde pública no Distrito Federal**, em que simples consultas ou exames levam meses para ser agendados, isso quando não são posteriormente cancelados por falta de profissionais de saúde ou de equipamentos adequados. Assim, a exigência legal culminará por implicar que diversos estudantes carentes de escolas públicas que não puderem obter o atestado de médicos particulares venham a deixar de estudar em virtude do descumprimento da formalidade ora estatuída pelo diploma local.

A falta de razoabilidade fica mais patente, repise-se, quando se vê que a lei impugnada conferiu à exigência de realização anual de exames clínicos o *status* de



condição para a realização de matrícula (art. 2º, § 2º), a impedir o próprio acesso de crianças e jovens à educação.

Some-se a isso tudo o indevido perscrutar na **esfera mais íntima do particular**, na sua própria consciência e formação. Isso porque o próprio **postulado da dignidade humana**, também consagrado pela Lei Orgânica do Distrito Federal (**art. 2º, inciso III**), obsta ao Poder Público qualquer demasia no ingresso em sua esfera mais íntima. Nesse sentido, quadra gizar que a proporcionalidade da medida requer do intérprete exame mais acurado, que considere a **gravidade da intromissão da esfera pública na esfera privada**, esta vivificada por aqueles valores e orientações mais íntimas do indivíduo e a consideração que tem por si mesmo.

Por derradeiro, necessário dizer que o tema não é propriamente novo no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade de leis distritais realizado pelo Tribunal de Justiça local. Em situação assemelhada, mas em que a lei distrital *exigia* a apresentação de *exame psicotécnico* para a prática de artes marciais nas academias, o Conselho Especial do TJDFT julgou procedente ação direta de **inconstitucionalidade** ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, ressaltando tratar-se de **ingerência indevida na liberdade de contratação do particular, a afrontar a também a dignidade da pessoa humana e o princípio da razoabilidade**. Veja-se (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DISTRITAL Nº 3.054/2002 - EXAME PSICOTÉCNICO NAS ACADEMIAS DE ARTES MARCIAIS DO DISTRITO FEDERAL - LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL - PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS - VIOLAÇÃO - MÉRITO - LIMINAR CONFIRMADA - DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI Nº 3.054/2002 FRENTE AOS ARTS. 2º, INCISO III E 19, CAPUT, DA LODF.

A Lei nº 3.054/2002, ao estabelecer a **exigência de teste psicotécnico como requisito para matrícula** de qualquer interessado em academias de artes marciais, fixando elevada multa diária pelo descumprimento de seus preceitos, **inobservou os Princípios da Impessoalidade, Razoabilidade, Motivação e Interesse Público** a que está sujeita a Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional, conforme estatuído pela Constituição Federal e expressamente previsto na Lei Orgânica do Distrito Federal, apresentando vício



material de inconstitucionalidade. (Acórdão n.254303, 20040020083654ADI, Relator: LÉCIO RESENDE, Conselho Especial, Data de Julgamento: 02/05/2006, Publicado no DJU SEÇÃO 3: 05/10/2006. Pág.: 56)

Ou seja, prevaleceu a lógica segundo a qual o Estado Legislador deve respeitar o **núcleo da liberdade** protegida pela Carta Magna, ratificado pela Lei Orgânica do Distrito Federal, não interferindo, **injustificada e desproporcionalmente**, nas *relações interpessoais* subjetivas de liberdade do indivíduo, seja na liberdade de contratar, seja na própria liberdade íntima da pessoa.

Enfim, a inconstitucionalidade do diploma legal merece ser declarada, de sorte a fulminar **todos** os seus dispositivos, porquanto integram um único bloco normativo, ou seja, são dispositivos **interdependentes**.

Assim, a exigência legal objurgada merece ser afastada por essa Colenda Corte de Justiça, como meio de resguardo maior dos princípios consagrados na Lei Orgânica do Distrito Federal.

III. Da necessidade de concessão da medida liminar

De acordo com o artigo 144 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, desde que presentes os requisitos pertinentes, admite-se a concessão de medida liminar para a suspensão da norma objurgada até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, releva considerar que a aparência do bom direito se encontra devidamente demonstrada. Os fundamentos constitucionais invocados patenteiam a plausibilidade da tese sustentada.

Igualmente, impende registrar que o **aspecto da urgência** – *periculum in mora* – encontra-se presente à saciedade.

Isso porque **há manifesta restrição de acesso à educação, com a fixação de uma condição absolutamente inconstitucional para a efetivação da matrícula dos alunos a partir do presente ano de 2017**, como previsto no art. 3º da lei



impugnada, bem como **óbice à prática de educação física** nos estabelecimentos de ensino, o que em tudo recomenda a *conveniência política* de suspensão da eficácia da norma atacada.

Ademais, a iminente aplicação da norma, com graves prejuízos aos jovens e ao regular desenvolvimento do ano escolar em curso, constitui grave afronta aos princípios que informam a administração pública, **impondo-se uma resposta rápida** do Poder Judiciário local com vistas a se garantir o acesso à educação e o interesse público.

Nesse particular, urge que seja concedida tutela imediata que retire a norma impugnada do ordenamento jurídico distrital, a justificar a concessão da liminar ***inaudita altera pars***.

Outrossim, alia-se à avaliação da existência do *periculum in mora* a mensuração a respeito da premência da decisão em face de relevante **interesse de ordem pública**, consoante se depreende do sentido finalístico da norma inscrita no artigo 170, § 3.º do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, e no artigo 10, § 3.º, da Lei 9.868, de 1999, aplicáveis ao caso.

Dessa forma, com o intuito de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa no Distrito Federal, admite-se, em juízo de conveniência, o deferimento cautelar, como faz ver o Ministro Celso de Mello em trecho de seu voto proferido quando do julgamento da Medida Cautelar na ADI 766-1/RS (DJU 27.5.1994), textualmente:

(...) Mais do que em face da configuração do *periculum in mora*, considero que o deferimento da medida liminar postulada justifica-se por razões de conveniência, fundadas na necessidade de preservar a integridade da ordem jurídico-administrativa local.

Nesse sentido, com o objetivo de possibilitar a suspensão da eficácia de diversas normas inconstitucionais, o Supremo Tribunal Federal iterativamente tem afirmado que o *periculum in mora* também consiste na **conveniência da concessão da medida cautelar**, cuja justificativa ontológica reside no caráter político que reveste o controle de constitucionalidade (RTJ 145/775 e 154/779), na medida em que age o



órgão incumbido da fiscalização abstrata da constitucionalidade das leis como verdadeiro “legislador negativo”.

Por esses motivos, justifica-se a suspensão liminar da lei impugnada. Alternativamente, pede o Ministério Público seja imposto ao caso o **rito previsto no art. 146** do Regimento Interno desse Eg. TJDF: “Se houver pedido de liminar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e para a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações no prazo de 10 (dez) dias e a manifestação do Procurador-Geral do Distrito Federal e do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias, submeter o processo diretamente ao Conselho Especial, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação”.

Assim, a hipótese também autoriza o pedido de liminar, para que o reconhecimento da inconstitucionalidade tenha **eficácia retroativa**, nos termos do § 1.º do art. 11 da Lei 9.868/99 (“A medida cautelar, dotada de eficácia contra todos, será concedida com efeito *ex nunc*, salvo se o Tribunal entender que deva conceder-lhe eficácia retroativa”).

IV. Do Pedido

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

- a) O recebimento da presente ação, para que seja de imediato submetido pelo Desembargador Relator o pedido de **liminar** ao Egrégio Conselho Especial do TJDF, ***inaudita altera pars***, nos termos do § 3.º do artigo 10, e dos §§ 1.º e 2.º do artigo 11, da Lei 9.868, de 1999, para suspender a eficácia da **Lei distrital 5.082**, de 11 de março de 2013, com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, até decisão definitiva;
- b) após a decisão do pedido de concessão de medida liminar pelo Egrégio Conselho Especial, que sejam intimados o Governador do



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

Distrito Federal e o Presidente da Câmara Legislativa, para prestarem informações acerca da lei impugnada, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6.º da Lei 9.868, de 1999

c) em seguida, que seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador da norma impugnada, nos termos do artigo 8.º da Lei 9.868, de 1999, e do § 3.º do artigo 103, da Constituição da República;

d) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar manifestação sobre o pedido, na condição de *custos constitutionis*; e

d) a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade da **Lei distrital 5.082**, de 11 de março de 2013, porque contrária aos artigos 2.º, inciso III, 19, *caput*, 221, *caput* e inciso XII, 254 e 255, incisos I e III, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 17 de março de 2017.

Luciano Coelho Ávila

Promotor de Justiça

Assessor Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

SELMA SAUERBRONN

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