



**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 5.473**, de 23 de abril de 2015, frente aos artigos 19, *caput*, 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 5.473, de 2015, frente aos artigos 19, *caput*, 53, 71, § 1º, inciso IV, 100, incisos VI e X, e 267 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Convém registrar as disposições da lei ora atacada:

**LEI Nº 5.473, DE 23 DE ABRIL DE 2015**  
**(Autoria do Projeto: Deputado Evandro Garla)**

Assegura ao idoso internado nos hospitais da rede pública e privada do Distrito Federal o direito a vaga em unidade de tratamento intensivo.

A 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 Fica assegurado ao idoso internado nos hospitais da rede pública e privada do Distrito Federal o direito a vaga em unidade de tratamento intensivo, devendo o órgão de saúde proporcionar condições adequadas para sua permanência em tempo integral, segundo critério médico.

Parágrafo único. Considera-se idosa a pessoa com idade igual ou superior a sessenta anos.

Art. 2º O descumprimento da determinação constante do art. 1º acarreta as seguintes penalidades:

I – em caso de pessoa jurídica de direito público: sanções previstas na legislação de regência ao gestor;

II – em caso de pessoa jurídica de direito privado: multa no valor de R\$6.000,00 (seis mil reais).

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º 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.

## II. Da inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa

Embora louvável a intenção do legislador, é patente a



inconstitucionalidade formal da Lei 5.473, que, oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar **vetado** pelo Governador e mantido pela Câmara Legislativa, “assegura ao idoso internado nos hospitais da rede pública e privada do Distrito Federal o direito a vaga em unidade de tratamento intensivo”.

Conforme bem destacado pelo Governador do Distrito Federal em suas *razões de veto* (doc. 2), a lei trata de “execução de políticas públicas de saúde, não sendo passível de intervenção legislativa iniciada no Parlamento”, além de a internação em Unidade de Tratamento Intensivo — UTI regular-se “**por critérios médicos e não por faixa etária**”.

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 órgãos 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, observada a forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe: (*Caput* com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 27.2.2015, publicada no DODF de 4.3.2015).

(...)

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

(...)

IV – criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e **atribuições** das Secretarias de Estado do Distrito Federal, órgãos e entidades da administração pública; (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005).



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. LEI DISTRITAL Nº 3.679, DE 13/12/2005. PROJETO DE LEI DE AUTORIA PARLAMENTAR. 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 DISPÕEM SOBRE A ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL, BEM COMO SOBRE AS ATRIBUIÇÕES DAS SECRETARIAS DO GOVERNO, ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.



INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 71, § 1º, INCISO IV e 100, INCISOS VI E X, AMBOS DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

**O Poder Legislativo não pode tomar a iniciativa de elaborar leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da administração do Distrito Federal nem 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 3.679, de 13/12/05, 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 3.679/2005, que em seu art. 5º impõe obrigações ao Poder Executivo e institui novas atribuições a Secretarias e órgãos da Administração Pública.

(Acórdão n.257428, 20050020115882ADI, Relator: NATANAEL CAETANO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 10/10/2006, Publicado no DJU SEÇÃO 3: 13/03/2007. Pág.: 96)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 4.146/2008 - VÍCIO FORMAL DECORRENTE DA INICIATIVA - PROCEDÊNCIA.

1. É da essência do regime democrático a separação e independência dos Poderes, não se admitindo a usurpação das prerrogativas de um pelo outro.

2. Estatuído pela Lei Orgânica do Distrito Federal que é da competência exclusiva do Governador a iniciativa de lei disposta sobre criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão **e atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e entidades da administração pública, tem-se por inconstitucional a lei oriunda de projeto apresentado por parlamentar.**

3. Ação julgada procedente. Unânime.

(Acórdão n.332494, 20080020080429ADI, Relator: ESTEVAM MAIA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 11/11/2008, Publicado no DJE: 11/03/2009. Pág.: 121).

Assim, configurado idêntico 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.

### **III. Da inconstitucionalidade material por contrariedade ao postulado da proporcionalidade**

Embora se saiba que o vício formal, por si só, basta à declaração de inconstitucionalidade do diploma legal impugnado, bem assim que o



reconhecimento do vício formal torna despicando que se ingresse no juízo de compatibilidade material da norma atacada com a Carta Política, convém tecer algumas considerações sobre a inconstitucionalidade material da Lei distrital questionada na presente ação.

A Lei distrital 5.473 carece de **razoabilidade** a justificá-la, na medida em que a internação em UTI deve ser decidida **exclusivamente** em função de **critérios médicos** e não em função da idade do paciente.

Deveras, ao fixar *discrimen* em favor do idoso – categoria jurídica definida legalmente no artigo 1.º da Lei federal 10.741/2003 –, a norma distrital vulnerou a disposição insculpida no art. 19, *caput*, da Lei Orgânica do Distrito Federal, especificamente a positivação do princípio da legalidade. Esta, no que aqui importa, refere-se não só ao juízo de legalidade estrita e formal, a exigir que restrições a direitos ou mesmo previsões de garantias observem disciplina legal estrita, mas igualmente refere-se ao juízo de razoabilidade da previsão veiculada por lei.

Com efeito, toda e qualquer previsão legal, para guardar compatibilidade com a cláusula do devido processo legal, há de se compatibilizar com este último princípio não só do ponto de vista formal mas igualmente do ponto de vista material.

O caráter formal do devido processo legal, quando se cuida do chamado processo abstrato de aferição de constitucionalidade das leis, guarda sentido justamente na aferição do vício **formal** de inconstitucionalidade. Já o caráter *material* do devido processo legal refere-se à chamada vedação de excesso dirigida ao legislador e também à vedação de proteção deficiente igualmente dirigida a esse legislador.

Nessa linha de ideias, reconhece-se que a cláusula do devido processo legal em seu sentido material guarda duas dimensões: uma dimensão negativa, dirigida ao controle contra eventuais excessos do legislador, e uma dimensão positiva, ao se exigir do legislador que observe um dever de evitar proteção



deficiente do bem jurídico constitucional e legalmente relevante.

A dimensão negativa do devido processo legal substantivo realiza-se justamente por meio do princípio da proporcionalidade e a chamada “relação de precedência condicionada” que se impõe no conflito aparente diante dos princípios constitucionais que supostamente encontram-se em conflito. Nesse sentido, vale resgatar a lição de Inocêncio Mártires Coelho (Racionalidade Hermenêutica: Acertos e Equívocos, in: *As Vertentes do Direito Constitucional Contemporâneo*, Estudos em Homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Coord. Ives Gandra S. Martins, São Paulo, América Jurídica, 2002, p. 363):

Por isso é que, diante das antinomias de princípios, quando em tese mais de uma pauta lhe parecer aplicável à mesma situação de fato, ao invés de se sentir obrigado a escolher este ou aquele princípio, com exclusão de outros que, *prima facie*, repete igualmente utilizáveis como norma de decisão, o intérprete fará uma **ponderação** entre os standards concorrentes – obviamente se todos forem princípios válidos, pois só assim podem entrar em rota de colisão – optando, afinal, por aquele que, nas **circunstâncias**, lhe pareça mais adequado em termos de otimização de justiça.

Em outras palavras de Alexy, resolve-se esse **conflito** estabelecendo, entre os princípios concorrentes, uma **relação de precedência condicionada**, na qual se diz, sempre diante das peculiaridades do caso, em que condições um princípio prevalece sobre o outro, sendo certo que, noutras circunstâncias, a questão da precedência poderá resolver-se de maneira inversa.

Não é por outra razão que a fixação de *discrimen* legal, para se saber exatamente se o *discrimen* guarda juridicidade e conformidade com a constituição, reclama a incidência das máximas da proporcionalidade, quais sejam: a necessidade, a adequação e a proporcionalidade em sentido estrito.

Essa apreciação demanda do intérprete a consideração de todo o arcabouço jurídico incidente no tema, por óbvio, em atenção à sistematicidade que deve orientar a atividade interpretativa.

Nesse sentido, a legislação federal **já estabelece a prioridade absoluta** do idoso, especialmente, *verbis* (art. 3.º do Estatuto do Idoso – Lei federal 10.741/2003):

Art. 3.º É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do



Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. **A garantia de prioridade compreende:**

I – **atendimento preferencial imediato e individualizado junto aos órgãos públicos e privados prestadores de serviços à população;**

II – preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas;

III – destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção ao idoso;

IV – viabilização de formas alternativas de participação, ocupação e convívio do idoso com as demais gerações;

V – priorização do atendimento do idoso por sua própria família, em detrimento do atendimento asilar, exceto dos que não a possuam ou careçam de condições de manutenção da própria sobrevivência;

VI – capacitação e reciclagem dos recursos humanos nas áreas de geriatria e gerontologia e na prestação de serviços aos idosos;

VII – estabelecimento de mecanismos que favoreçam a divulgação de informações de caráter educativo sobre os aspectos biopsicossociais de envelhecimento;

VIII – **garantia de acesso à rede de serviços de saúde e de assistência social locais.**

IX – prioridade no recebimento da restituição do Imposto de Renda.

Além disso, o mesmo diploma legal estabelece que “É obrigação do Estado, **garantir à pessoa idosa a proteção à vida e à saúde**, mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade” (art. 9.º - grifos nossos). Ainda, o caput do art. 15 do Estatuto, topograficamente localizado no capítulo específico sobre o direito à saúde, estabelece que “É assegurada a atenção integral à saúde do idoso, por intermédio do Sistema Único de Saúde – SUS, garantindo-lhe o **acesso universal e igualitário**, em conjunto articulado e contínuo das ações e serviços, para a prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde, incluindo a atenção especial às doenças que afetam preferencialmente os idosos” (grifos nossos).

Merece destaque o que prevê o art. 18 do Estatuto:

Art. 18. As instituições de saúde devem atender aos critérios mínimos para o atendimento às necessidades do idoso, promovendo o treinamento e a capacitação dos profissionais, assim como orientação a cuidadores familiares e grupos de auto-ajuda.

Esta previsão normativa, sim, atende ao que se estabelece



anteriormente sobre a efetivação da prioridade absoluta. Isso porque a fixação da prioridade na determinação de vaga em unidade de tratamento intensivo, sem outras especificações, contraria o próprio sentido jurídico do critério de definição dessa prioridade.

Com efeito, a Lei distrital ora impugnada fixa *tout court* a prioridade do idoso na destinação de vaga em unidade de tratamento intensivo. Ora, a toda evidência, a definição de prioridade há de observar análise técnica, isto é, observará critério **médico** para a definição daquele que fará jus à prioridade.

A previsão inserta na Lei distrital ora atacada, portanto, não atende a um critério de **necessidade**, uma vez que a atenção prioritária ao idoso já se encontra sobejamente positivada na legislação federal específica sobre o tema. Ainda, não observa a mínima **adequação**, uma vez que faz prevalecer critério fixado aprioristicamente em texto legal em detrimento da análise de acordo com o critério médico a orientar a escolha da distribuição do leito de tratamento intensivo. Por fim, carece de **proporcionalidade em sentido estrito**, dado que não observa, no caso concreto que se descortinará diante do operador do sistema de saúde, a conjugação entre os meios eleitos (prioridade é sempre do idoso) e os fins alcançados (essa prioridade há de ser observada ainda que se alcancem resultados impossíveis com a ordem jurídica considerada como um todo?).

Como se vê, por um lado, a previsão inserta na Lei distrital carece minimamente de razoabilidade, de modo a malferir a proibição de excesso dirigida ao legislador. Por outro lado, a previsão malferre igualmente a vedação de proteção deficiente, derivada de um sentido material positivo do princípio da proporcionalidade, uma vez que prejudica um sem número de prioridades igualmente jurídicas em favor de uma prioridade afirmada abstrata e isoladamente pelo texto legal.

Assim, para além do vício formal, mostra-se igualmente manifesta a inconstitucionalidade material da lei impugnada, impondo-se o seu reconhecimento por essa Colenda Corte de Justiça.



## 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 5.473**, de 23 de abril de 2015, porque contrária aos artigos 19, *caput*, 53, 71, § 1º, inciso IV, 100, incisos VI e X, e 267 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 15 de junho de 2015.

**Antonio Suxberger**  
Promotor de Justiça — Assessor da PGJ

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