

AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.561.727
DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
AGTE.(S)	: SINDICATO DOS MEDICOS DO DISTRITO FEDERAL
ADV.(A/S)	: ULISSES RIEDEL DE RESENDE
ADV.(A/S)	: MARCOS LUIS BORGES DE RESENDE
AGDO.(A/S)	: CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
ADV.(A/S)	: PAULO EDUARDO PINTO DE ALMEIDA

VOTO

O Senhor Ministro Flávio Dino (Relator): Preenchidos os pressupostos genéricos, **conheço** do agravo interno e passo ao exame do mérito.

Transcrevo o teor da decisão que desafiou o agravo:

“Trata-se de agravo interposto contra decisão de inadmissibilidade do recurso extraordinário, com base no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, apresentado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, em face do acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios assim ementado:

[...]

Na minuta, sustenta-se violação do art. 22, XVI, da Constituição da República.

É o relatório.

Decido.

O recurso comporta parcial provimento.

Trata-se de recurso extraordinário interposto pela Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal contra acórdão do Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) que declarou a inconstitucionalidade formal da Lei Distrital nº 7.530/2024.

A lei, de iniciativa parlamentar, assegura a prerrogativa de

prescrição de medicamentos a enfermeiros, nos termos da Lei Federal nº 7.498/1986, e estabelece sanções para comerciantes ou fornecedores farmacêuticos que se recusem a cumprir tais prescrições, atribuindo ao Instituto de Defesa do Consumidor do Distrito Federal (PROCON-DF) a competência para fiscalizar e aplicar as penalidades.

Transcrevo o teor da norma impugnada:

“LEI Nº 7.530, DE 16 DE JULHO DE 2024

(Autoria: Deputado Jorge Vianna)

Assegura aos enfermeiros a prerrogativa de prescrição de medicamentos, nos termos da Lei federal nº 7.498, de 25 de junho de 1986, que “dispõe sobre a regulamentação do exercício da enfermagem, 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 assegurada aos enfermeiros, no Distrito Federal, a prerrogativa de prescrição de medicamentos estabelecidos em programas de saúde pública e em rotina aprovada pela instituição de saúde, nos termos da Lei federal nº 7.498, de 25 de junho de 1986, art. 11, II, alínea “c”.

Art. 2º A recusa de comerciante ou de fornecedor farmacêutico em cumprir a prescrição de medicamentos prevista na Lei federal nº 7.498, de 1986, art. 11, II, alínea “c”, implica:

I - multa, de R\$ 500,00, duplicada em caso de reincidência;

II - suspensão da licença de funcionamento do

estabelecimento, por até 60 dias, nos termos da Lei federal nº 5.991, de 17 de dezembro de 1973, art. 32, em caso de reiterado descumprimento da norma.

Parágrafo único. Ao Instituto de Defesa do Consumidor do Distrito Federal - Procon - DF compete fiscalizar o disposto nesta Lei, inclusive por meio do recebimento de denúncias, e aplicar as sanções previstas neste artigo.

Art. 3º Eventuais alterações posteriores da alínea “c” do inciso II do art. 11 da Lei federal nº 7.498, de 1986, ficam incorporadas nesta Lei.

Art. 4º O Poder Executivo pode regulamentar esta Lei, a fim de assegurar a sua devida execução.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.”

O TJDF considerou a norma inconstitucional por vício de iniciativa, ao atribuir novas competências ao PROCON-DF, e por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre condições para o exercício de profissões.

A CLDF, em suas razões recursais, defende a constitucionalidade da lei, alegando que o art. 1º apenas reproduz norma federal e que o vício de iniciativa não se aplica a casos como este.

Inicialmente, destaco que a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 7.530/2024, tal como declarada pelo Tribunal de origem, não atinge a integralidade de seu texto. A análise pormenorizada dos dispositivos impugnados revela que a mácula da inconstitucionalidade reside especificamente no art. 2º da norma.

Com efeito, a jurisprudência desta Suprema Corte é

pacífica no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre atribuições e estabelece obrigações a órgãos da Administração Pública. A iniciativa de leis que tratam da organização administrativa, da criação, estruturação e atribuição de órgãos públicos é privativa do Chefe do Poder Executivo, em respeito ao princípio da Separação dos Poderes.

Colho precedentes:

[...]

No caso em tela, o art. 2º da Lei Distrital, ao conferir ao PROCON-DF a competência para fiscalizar e aplicar sanções pelo descumprimento de prescrições de enfermeiros, invade a esfera de competência do Poder Executivo, configurando o vício de iniciativa.

Ademais, a referida atribuição se revela materialmente inadequada, porquanto a fiscalização de matéria sanitária e de saúde pública, conforme a legislação federal correlata compete aos órgãos de vigilância sanitária (Leis nº 5.991/1973 e 6.360/1976). A atribuição ao PROCON-DF, embora órgão de defesa do consumidor, não se coaduna com a natureza da fiscalização de um ato de saúde, o que acentua a impropriedade e a inconstitucionalidade da norma.

Por outro lado, o art. 1º da Lei Distrital não padece de inconstitucionalidade. Conforme alegado pela recorrente, a norma se limitou a reproduzir o art. 11, II, “c”, da Lei nº 7.498/1986. A mera reprodução de norma federal por ente subnacional não configura usurpação de competência, pois não há inovação legislativa que crie ou modifique as condições para o exercício da profissão. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que, nestes casos, a inconstitucionalidade não se configura, a menos que a lei local inove indevidamente na matéria:

[...]

Nesse contexto, torna-se aplicável o princípio da preservação das leis. A teoria da divisibilidade das normas jurídicas impõe que, quando o vício de inconstitucionalidade atinge apenas parte da lei, é descabido expurgá-la em sua totalidade do ordenamento jurídico. Os dispositivos que puderem subsistir de forma autônoma e sem mácula devem ser preservados. Veja-se:

[...]

No caso, os demais artigos da Lei Distrital nº 7.530/2024, que não o art. 2º, podem e devem continuar a produzir seus efeitos.

Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, dou provimento ao recurso extraordinário para, reformando o acórdão recorrido, manter a inconstitucionalidade apenas do art. 2º da Lei Distrital nº 7.530/2024, preservando a validade e a eficácia dos demais dispositivos impugnados, com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*."

O agravo não comporta provimento.

A decisão monocrática está em perfeita consonância com a jurisprudência consolidada deste Supremo Tribunal Federal e os argumentos apresentados pelo agravante não são suficientes para alterar o entendimento nela expresso.

O Sindicato insiste na tese de inconstitucionalidade total da norma. Contudo, essa Corte já firmou entendimento de que a **inconstitucionalidade parcial** é a medida adequada quando o vício da lei pode ser isolado em um ou mais de seus dispositivos, sem que isso afete a validade dos demais. O **princípio da preservação das leis** nos orienta a manter no ordenamento jurídico os dispositivos que, podendo subsistir de forma autônoma, não apresentam máculas de inconstitucionalidade.

Em complemento:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INSTRUÇÃO NORMATIVA 09/2003 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. ELABORAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL NOS ÂMBITOS ESTADUAL E MUNICIPAL. LEI COMPLEMENTAR SOBRE NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. 1. A Constituição Federal de 1988 é expressa em seu artigo 165, §9º, inciso I, no sentido de que cabe à lei complementar de âmbito nacional dispor sobre a elaboração do plano plurianual, de modo que é incabível ao Tribunal de Contas de Estado-membro tratar da matéria por meio de ato infralegal. 2. **Segundo a teoria da divisibilidade das leis, em sede de jurisdição constitucional, aqueles dispositivos que não apresentem vício de inconstitucionalidade devem permanecer válidos.** Logo, as disposições da instrução impugnada que dispõem acerca de atividades próprias de Tribunal de Contas devem ser mantidos no ordenamento jurídico. 3. Ação direta de inconstitucionalidade a que se dá parcial procedência, para fins de declarar a inconstitucionalidade dos artigos 2º, 3º e 4º, §1º, da Instrução Normativa 09/2003 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.” (ADI 4081, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe 04-12-2015)

No caso, o **Artigo 2º** da Lei Distrital nº 7.530/2024 padece de um **vício formal insanável**: a lei, de origem parlamentar, invade a competência privativa do Governador do Distrito Federal ao atribuir novas competências a um órgão do Poder Executivo (o PROCON-DF). Como bem demonstrado na decisão agravada e em diversos precedentes citados (a exemplo do ARE 1357552 AgR), essa iniciativa é exclusiva do Chefe do Executivo, em respeito ao princípio da Separação dos Poderes.

O argumento de que o **Artigo 1º** é inconstitucional por ser uma “*reprodução incompleta*” da lei federal também não se sustenta. O Artigo 1º da lei distrital **remete expressamente** à Lei Federal nº 7.498/1986, incorporando, por referência, todos os seus requisitos e condições, como a necessidade de que o enfermeiro seja “integrante da equipe de saúde”. A tese do agravante de que a norma distrital autoriza prescrições autônomas e irrestritas, desvinculadas das limitações da lei federal, é, portanto, falaciosa. **A jurisprudência do STF (como na ADI 5761) é clara ao diferenciar a usurpação de competência da mera reprodução, que não inova e não é inconstitucional.** Adicionalmente, colho os seguintes excertos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 10.826/2003. ESTATUTO DO DESARMAMENTO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL AFASTADA. INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESIDUAL DOS ESTADOS. INOCORRÊNCIA. DIREITO DE PROPRIEDADE. INTROMISSÃO DO ESTADO NA ESFERA PRIVADA DESCARACTERIZADA. PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE PÚBLICO RECONHECIDA. OBRIGAÇÃO DE RENOVAÇÃO PERIÓDICA DO REGISTRO DAS ARMAS DE FOGO. DIREITO DE PROPRIEDADE, ATO JURÍDICO PERFEITO E DIREITO ADQUIRIDO ALEGADAMENTE VIOLADOS. ASSERTIVA IMPROCEDENTE. LESÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. AFRONTA TAMBÉM AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. ARGUMENTOS NÃO ACOLHIDOS. FIXAÇÃO DE IDADE MÍNIMA PARA A AQUISIÇÃO DE ARMA DE FOGO. POSSIBILIDADE. REALIZAÇÃO DE REFERENDO. INCOMPETÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL. PREJUDICIALIDADE. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE QUANTO À PROIBIÇÃO DO ESTABELECIMENTO DE FIANÇA E LIBERDADE PROVISÓRIA. I - **Dispositivos impugnados que**

constituem mera reprodução de normas constantes da Lei 9.437/1997, de iniciativa do Executivo, revogada pela Lei 10.826/2003, ou são consentâneos com o que nela se dispunha, ou, ainda, consubstanciam preceitos que guardam afinidade lógica, em uma relação de pertinência, com a Lei 9.437/1997 ou com o PL 1.073/1999, ambos encaminhados ao Congresso Nacional pela Presidência da República, razão pela qual não se caracteriza a alegada inconstitucionalidade formal. II - Invasão de competência residual dos Estados para legislar sobre segurança pública inócurre, pois cabe à União legislar sobre matérias de predominate interesse geral. III - O direito do proprietário à percepção de justa e adequada indenização, reconhecida no diploma legal impugnado, afasta a alegada violação ao art. 5º, XXII, da Constituição Federal, bem como ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido. IV - A proibição de estabelecimento de fiança para os delitos de "porte ilegal de arma de fogo de uso permitido" e de "disparo de arma de fogo", mostra-se desarrazoada, porquanto são crimes de mera conduta, que não se equiparam aos crimes que acarretam lesão ou ameaça de lesão à vida ou à propriedade. V - Insusceptibilidade de liberdade provisória quanto aos delitos elencados nos arts. 16, 17 e 18. Inconstitucionalidade reconhecida, visto que o texto magno não autoriza a prisão ex lege, em face dos princípios da presunção de inocência e da obrigatoriedade de fundamentação dos mandados de prisão pela autoridade judiciária competente. VI - Identificação das armas e munições, de modo a permitir o rastreamento dos respectivos fabricantes e adquirentes, medida que não se mostra irrazoável. VII - A idade mínima para aquisição de arma de fogo pode ser estabelecida por meio de lei ordinária, como se tem admitido em outras hipóteses. VIII - Prejudicado o exame da inconstitucionalidade formal e material do art. 35, tendo em conta a realização de referendo. IX - Ação julgada procedente, em parte, para declarar a inconstitucionalidade dos parágrafos únicos dos artigos 14 e 15 e do artigo 21 da Lei 10.826, de 22 de

dezembro de 2003.” (ADI 3112, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe 26-10-2007)

“CONSTITUCIONAL. NORMAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA SOBRE TIPIFICAÇÃO, PROCESSO E JULGAMENTO DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE. CONHECIMENTO PARCIAL. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSIÇÕES DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA REPRODUZ LEGISLAÇÃO FEDERAL DE REGÊNCIA. CONSTITUCIONALIDADE. 1. Ação Direta não conhecida em relação ao inciso I do art. 65 da Constituição do Estado de Roraima, pois sua inconstitucionalidade já foi declarada no julgamento da ADI 4.805, Relator Ministro LUIZ FUX. 2. Compete apenas à União (art. 22, I, c/c art. 85, parágrafo único, da CF) legislar sobre a definição de crimes de responsabilidade e sobre o processo e julgamento desses ilícitos. Essa competência foi exercitada pela edição da Lei Federal 1.079/1950, em grande parte recepcionada pela Constituição de 1988. (Enunciado 722 da Súmula do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, convertida na Súmula Vinculante 46). 3. No caso, são inconstitucionais os artigos 64 e 65, § 2º, da Constituição de Roraima, por afronta à competência legislativa da União para legislar sobre crimes de responsabilidade, seja tipificando os ilícitos ou disciplinando questões inerentes ao processo e ao julgamento. 4. **A mera repetição, pela Assembleia Legislativa em seu Regimento Interno, da legislação federal de regência – tanto do regramento da Lei 1.079/1950, como do conteúdo prescrito pelo precedente firmado pela CORTE na ADPF 378-MC – denota uma coerente harmonização das normas sobre o funcionamento interno da Casa Legislativa na apuração dos crimes de responsabilidade do Governador e dos Secretários de Estado, o que não se confunde com a alegada invasão de competência legislativa da União.** 5. Ação conhecida

parcialmente e, nessa parte, julgada parcialmente procedente.”
(ADI 5895, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe 15-10-2019)

Portanto, o Artigo 1º é constitucional, por se tratar de mera reprodução de norma federal, e o Artigo 2º é inconstitucional, por vício de iniciativa. **Não há vício que contamine o todo da lei.**

As razões do agravo interno, portanto, não se prestam a infirmar os fundamentos da decisão agravada.

Agravo interno **conhecido e não provido.**

É como voto.