



Número: **0744630-94.2024.8.07.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Conselho Especial**

Órgão julgador: **Gabinete da Desa. Gislene Pinheiro**

Endereço: **Praça Municipal Lote 1 Bloco B, 4º andar, sala 420, Zona Cívico-Administrativa, BRASÍLIA - DF, CEP: 70094-900**

Última distribuição : **17/10/2024**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Exercício Profissional**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
SINDICATO DOS MEDICOS DO DISTRITO FEDERAL (AUTOR)	
	MARCOS LUIS BORGES DE RESENDE (ADVOGADO) ULISSES RIEDEL DE RESENDE (ADVOGADO)
GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL (REU)	
CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL (REU)	
	OTAVIO ALVES GALVAO JUNIOR (ADVOGADO)

Outros participantes	
CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (AMICUS CURIAE)	
	JOAO PAULO SIMOES DA SILVA ROCHA (ADVOGADO) JOSE ALEJANDRO BULLON SILVA (ADVOGADO)
MINISTERIO PUBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITORIOS (FISCAL DA LEI)	
PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL (INTERESSADO)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
69061763	21/02/2025 14:26	<a href="#">Manifestação n. 012/2025/PGJ/MPDFT</a>	Petição



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

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 0744630-94.2024.8.07.0000**  
**ÓRGÃO: CONSELHO ESPECIAL**  
**REQUERENTE: SINDICATO DOS MÉDICOS DO DISTRITO FEDERAL**  
**RELATORA: DESEMBARGADORA GISLENE PINHEIRO**

**MANIFESTAÇÃO N.º 012/2025 – PGJ**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N.º 7.530/24, DE INICIATIVA PARLAMENTAR. PRESCRIÇÃO DE MEDICAMENTOS POR ENFERMEIROS. CONDIÇÕES PARA O EXERCÍCIO DE PROFISSÕES. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. INOBSERVÂNCIA DA LEI FEDERAL N.º 7.498/86, QUE REGULAMENTA O EXERCÍCIO DA ENFERMAGEM E DISPÕE SOBRE O TEMA. INCONSTITUCIONALIDADE.**

1. A Lei Distrital n.º 7.530/24, ao dispor sobre a prescrição de medicamentos por enfermeiros, invade a competência privativa da União para legislar sobre o tema, afeto à normatização das condições para o exercício de profissões (art. 22, inciso XVI, da CRFB), em afronta ao artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Precedentes do STF e do Tribunal de Justiça local.

2. Ademais, ainda que o Distrito Federal pudesse legislar sobre o tema, o que ora se admite apenas a título de argumentação, a lei distrital impugnada desconsidera uma das normas constantes da Lei Federal n.º 7.498/86, que regulamenta o exercício da profissão de enfermeiro e já estabelece os três requisitos que autorizam os referidos profissionais a prescreverem medicamentos excepcionalmente. De acordo com a referida norma, exige-se que o profissional integre equipe de saúde, que o medicamento a ser prescrito esteja estabelecido em programa de saúde pública e que tal rotina seja aprovada pela instituição de saúde, não sendo cabível que lei distrital dispense qualquer destas exigências em âmbito local.

3. Por fim, vê-se que, além de trazer insegurança jurídica em relação a tema de importância incontestável, por envolver a proteção à saúde da população, e prever multas pelo seu descumprimento, a previsão de atualização automática da norma distrital em caso de alteração da referida lei federal que regulamenta a profissão de enfermeiro afronta as regras constitucionais afetas à repartição de competências legislativas e ao devido processo legislativo, como já demonstrado.

**4. Manifestação pela procedência do pedido.**



## RELATÓRIO

O Sindicato dos Médicos do Distrito Federal ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, visando à declaração, em tese e com efeitos *erga omnes* e *ex tunc*, da inconstitucionalidade da **Lei Distrital nº 7.530**, de 16 de julho de 2024, que “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’”, em face dos artigos 14, 17, parágrafos 1º e 2º, 69 e 71, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

A petição inicial aponta, inicialmente, que o diploma legal atacado, ao dispor sobre a prescrição de medicamentos por enfermeiros no âmbito do Distrito Federal, invadiu a competência privativa da União para legislar sobre tema afeto ao direito do trabalho e às condições para o exercício das profissões (art. 22, incisos I e XVI, da CRFB), em afronta ao artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Sustenta, ainda, que a lei distrital impugnada desconsidera também as normas constantes da Lei Federal nº 7.498/86, que regulamenta o exercício da profissão de enfermeiro e já estabelece os três requisitos que autorizam os referidos profissionais a prescreverem medicamentos excepcionalmente.

Nesse particular, aponta que, de acordo com a referida norma federal, exige-se que o profissional integre equipe de saúde, que o medicamento a ser prescrito esteja estabelecido em programa de saúde pública e que tal rotina seja aprovada pela instituição de saúde, não sendo cabível que lei distrital dispense qualquer dessas exigências em âmbito local.

Destaca, por fim, a insegurança jurídica causada com a aprovação da lei impugnada e os riscos à proteção à saúde da população local, bem como a afronta ao devido processo legislativo, com a previsão de atualização automática da norma distrital em caso de alteração da referida lei federal que regulamenta a profissão de enfermeiro.

Autuado, o processo foi distribuído à Desembargadora Gislene Pinheiro, que, tendo adotado o rito abreviado previsto no artigo 12 da Lei 9.868/99 visando ao julgamento definitivo da presente ação, determinou que se manifestassem o Presidente da Câmara Legislativa e o Governador do Distrito Federal, e, em seguida, que fossem ouvidos a Procuradora-Geral do Distrito Federal e o Ministério Público.





O Presidente da Câmara Legislativa requereu a improcedência do pedido da presente ação, tendo arguido, em preliminar, a inépcia da petição inicial, por deficiência de fundamentação.

A Procuradora-Geral do Distrito Federal, na qualidade de curadora do ato normativo impugnado, manifestou-se pela inconstitucionalidade da lei impugnada e pelo deferimento do pedido, tendo destacado a jurisprudência sobre a matéria relacionada à competência privativa da União para legislar sobre as condições para o exercício das profissões.

O Conselho Federal de Medicina requereu o seu ingresso no processo na condição de *amicus curiae*, o que foi deferido pela Desembargadora Relatora.

O prazo para manifestação do Governador do Distrito Federal transcorreu *in albis*, conforme certidão de ID 67554402.

Agora, após a manifestação do *amicus curiae* pela declaração de inconstitucionalidade da lei impugnada, vêm os autos ao Ministério Público, para análise e manifestação na qualidade de *custos constitutionis*.

É, em síntese, o relatório.

#### MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Inicialmente, no que se refere à **preliminar** de inépcia da petição inicial, arguida pelo Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, vê-se que ela **não** merece prosperar.

Isso porque, conforme destacado em detalhe pelo autor da ação, a Lei Orgânica do Distrito Federal faz expressa remissão à Constituição da República, tendo a petição inicial destacado os vícios de inconstitucionalidade que entende presentes.

Assim, vê-se que, no caso dos autos, a menção à Constituição da República mostra-se imprescindível à demonstração da incompatibilidade da lei questionada em face da Carta Política do Distrito Federal, que impõe expressamente a observância das regras de repartição da competência legislativa previstas no texto constitucional promulgado em 1988.

Pelas razões expostas, impõe-se a **rejeição** da preliminar arguida e o





conhecimento da presente ação.

No caso presente, verifica-se, de fato, que a **Lei Distrital nº 7.530/24**, ao dispor sobre a prescrição de medicamentos por enfermeiros, invadiu a competência **privativa** da União para legislar sobre o tema, afeto à normatização das **condições para o exercício de profissões**, conforme demonstrado em detalhe nos autos.

Assim, a lei questionada, ao tratar inequivocamente sobre **prerrogativa** da referida profissão, prevendo a aplicação de multa e suspensão do licenciamento de estabelecimento que a desrespeitar, mostra-se formalmente inconstitucional, por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre o tema (art. 22, inciso XVI, da CRFB).

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto, de que é exemplo o seguinte julgado (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 14.475/2014, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. DIPLOMA LEGISLATIVO QUE REGULA A ATIVIDADE DE DESPACHANTE DOCUMENTALISTA DE TRÂNSITO NAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA DISPOR SOBRE CONDIÇÕES DE EXERCÍCIO DE PROFISSÕES (CF, ART. 22, XVI). PRECEDENTES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. A Lei gaúcha nº 14.475/2014 **disciplina a atuação dos despachantes documentalistas de trânsito, estabelecendo condições, impondo requisitos**, fixando impedimentos, **delimitando atribuições** e cominando penalidades aos integrantes dessa categoria profissional. 2. **Compete à União Federal legislar, privativamente, sobre condições para o exercício de profissões (CF, art. 22, XVI)**, ainda que a atividade envolva a prestação eventual de serviços perante órgãos da administração pública local. 3. Aos Estados-membros e **ao Distrito Federal, em tema de regulamentação das profissões, cabe dispor apenas sobre questões específicas relacionadas aos interesses locais e somente quando houver delegação legislativa da União operada por meio de lei complementar (CF, art. 22, parágrafo único), inexistente na espécie**. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 5412, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 17-05-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-101 DIVULG 26-05-2021 PUBLIC 27-05-2021)

A Lei Orgânica do Distrito Federal traz preceitos claros sobre o espaço de competência normativa a ser exercido pelo Distrito Federal. Seu artigo 14 é preciso ao estabelecer que “Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas





reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal”.

Nesse sentido é o entendimento do Conselho Especial do Tribunal de Justiça local, de que é exemplo o seguinte julgado (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 5.885/17. DISPÕE SOBRE A SAÚDE OCUPACIONAL DOS PROFISSIONAIS DE ENFERMAGEM NO DF. VÍCIO DE INICIATIVA. INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A Lei Distrital 5.885/17 (Dispõe sobre a atenção à saúde ocupacional dos profissionais de enfermagem no Distrito Federal), oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar, afronta a reserva de iniciativa legal conferida ao Chefe do Poder Executivo do DF, para a elaboração de leis que versem sobre o regime jurídico dos servidores públicos do DF (LODF 71 § 1º II).

2. A Lei Distrital 5.885/17 dispõe, ainda, sobre **direito do trabalho e condições para o exercício de profissões, invadindo, assim, a competência privativa da União para legislar sobre essas matérias (CF/88 22 I e XVI da CF/88), em afronta ao art. 14 da LODF.**

3. Julgou-se procedente a ação direta de inconstitucionalidade. (Acórdão 1198623, 20170020220798ADI, Relator(a): SÉRGIO ROCHA, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 27/08/2019, publicado no DJe: 28/11/2019.)

Em outra oportunidade, assim decidiu o Conselho Especial do Tribunal de Justiça local (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.890, DE 13 DE JULHO DE 2012. CONTRARIEDADE AO ARTIGO 14 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. LEGISLAÇÃO SOBRE EQUIPAMENTO ESPECÍFICO DE MOTOCICLISTAS.

1. A lei distrital impugnada, ao fixar a obrigatoriedade de as empresas prestadoras de serviço fornecerem equipamento específico - coletes infláveis - aos seus motociclistas, bem como estabelecer sanção para o descumprimento do preceito - multa administrativa - e, seguidamente, a responsabilização solidária dos condutores flagrados sem o referido equipamento, **invade competência legislativa da União.** 2. **O normativo em tela invadiu a competência da União de legislar privativamente sobre direito do trabalho, trânsito e condições para exercício das profissões,** hipóteses consagradas nos incisos I, XI e XVI do artigo 22 da Carta Maior de 1988. **O Distrito Federal e os demais entes federados não se encontram, portanto, autorizados a disciplinar os temas em voga, sob pena de inconstitucionalidade.** 3. **A norma rechaçada contrariou o artigo 14 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que incumbe o Distrito Federal de competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe**





**sejam vedadas pela Constituição Federal.** 4. Pedido de inconstitucionalidade da Lei n.4.890/2012 julgado procedente. (Acórdão 652485, 20120020179360ADI, Relator(a): FLAVIO ROSTIROLA, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 05/02/2013, publicado no DJe: 16/04/2013.)

Da leitura da lei impugnada é possível perceber também que ela dispõe de forma diversa da previsão constante da lei federal que regulamenta o exercício da profissão de enfermeiro.

Ou seja, ainda que o Distrito Federal pudesse legislar sobre o tema, o que ora se admite apenas a título de argumentação, a lei distrital impugnada desconsidera uma das normas constantes da **Lei Federal nº 7.498/86**, que regulamenta o exercício da profissão de enfermeiro e já estabelece os **três requisitos** que autorizam os referidos profissionais a prescreverem medicamentos excepcionalmente.

De acordo com a referida norma, exige-se que o profissional **integre equipe de saúde**, que o medicamento a ser prescrito esteja **estabelecido em programa de saúde pública** e que tal **rotina seja aprovada pela instituição de saúde**, não sendo cabível que lei distrital dispense qualquer destas exigências em âmbito local.

Em outras palavras, a lei federal deixa claro que os profissionais de enfermagem não têm autonomia para indicar medicamentos e posologias fora das situações previstas legalmente.

No caso presente, vê-se que a lei distrital reproduz apenas dois desses requisitos, **não** exigindo expressamente que o profissional de enfermagem integre equipe de saúde, como demonstrado nos autos, contrariando também a lei federal que trata do assunto e ampliando prerrogativa não prevista na norma que regulamenta a profissão.

Por fim, vê-se que, além de trazer insegurança jurídica em relação a tema de importância incontestável, por envolver a proteção à saúde da população, e prever multas pelo seu descumprimento, a previsão de **atualização automática** da norma distrital em caso de alteração da referida lei federal que regulamenta a referida profissão afronta as regras constitucionais afetas à repartição de competências legislativas e ao devido processo legislativo, como já demonstrado.

Quanto ao art. 2º, estabelece a competência do Procon-DF para fiscalizar o cumprimento da norma e aplicar sanções em caso de seu descumprimento. Todavia, por





se tratar de norma de autoria parlamentar, não se admite que crie novas atribuições para órgãos públicos, tema afeto à iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 71, § 1º, IV, da LODF.

Ademais, a fiscalização das farmácias quanto à correta dispensação de medicamentos está a cargo do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e dos Conselhos Regionais de Farmácia, nos termos das respectivas normas de regência, em virtude das potencialmente graves repercussões para a saúde dos usuários. Nesse contexto, é correto concluir que aos órgãos de defesa do consumidor cabe a fiscalização de aspectos complementares e estritamente consumeristas, sem se imiscuir na seara da dispensação de medicamentos e fármacos.

Assim, considerando os vícios de inconstitucionalidade que maculam a lei impugnada, impõe-se a sua retirada definitiva do ordenamento jurídico local.

Pelo exposto, manifesta-se o Ministério Público, na qualidade de *custos constitutionis*, pelo conhecimento da ação direta e pela **procedência** do pedido.

Brasília/DF, 21 de fevereiro de 2025.

*assinado digitalmente*

**Georges Carlos Fredderico Moreira Seigneur**

Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios

*assinado digitalmente*

**Daniel Pinheiro de Carvalho**

Promotor de Justiça Adjunto

Assessor Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

