

Excelentíssimo Ministro Presidente do Supremo Tribunal – Ministro **LUIZ FUX**

**REDE SUSTENTABILIDADE**, partido político com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ sob o nº 17.981.188/0001-07, sito à ST SDS, Bloco A, CONIC, Ed. Boulevard, Sala 108/109, Asa Sul, Brasília – DF, representado na forma de seu Estatuto Social, vem à presença de Vossa Excelência, com as praxes de estilo, neste ato por seus advogados infra-assinados, com fulcro nos arts. 102, I, “a” e 103, VIII da Constituição Federal, e no art. 2º, inciso VIII, da Lei nº 9.868/99 interpor a presente

### **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Em face do artigo 2º da Lei Distrital nº 6.270, de 30 de janeiro de 2019, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal, nº 22, Suplemento de 31.1.2019, que “altera a nomenclatura do Instituto Hospital de Base do Distrito Federal - IHBDF, instituído pela Lei nº 5.899, de 3 de julho de 2017, para Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGESDF e dá outras providências”, bem como do inteiro teor da Lei Distrital nº 6.425, de 17 de dezembro de 2019, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 240, de 18.12.2019, que “Atribui competência ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGESDF para construir novas unidades de pronto atendimento - UPA”, diante dos fatos e fundamentos a seguir expostos.

## **I – DO PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS EXTRÍNSECOS PARA AJUIZAMENTO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA**

A Rede Sustentabilidade é partido político com representação no Congresso Nacional, razão pela qual é inequívoca a sua legitimidade para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, à luz do disposto no artigo 103, VIII, da Constituição e no artigo 2º, VIII, da Lei 9.868/99.

Para além disso, cumpre observar que a jurisprudência da Suprema Corte já definiu que o partido político tem legitimidade para propor ações de controle, independentemente da matéria versada. Destaque para o precedente a seguir:

LEGITIMAÇÃO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PARTIDOS POLITICOS - AMPLITUDE. **Os partidos políticos têm legitimidade para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, independentemente da matéria versada, na norma atacada, não se aplicando, em consequência, as restrições decorrentes da pertinência temática. Precedente: ação direta de inconstitucionalidade n. 1.096/RS, relatada pelo Ministro Celso de Mello, e cujo acórdão foi publicado no Diário da Justiça da União de 22 setembro de 1995.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LIMINAR - VENCIMENTOS - RESPEITO AO TETO CONSTITUCIONAL - LIMITAÇÃO DE PAGAMENTO. O tema está, de início, submetido a reserva legal, descabendo a disciplina mediante decreto do Poder Executivo. Precedente: ação direta de inconstitucionalidade n. 482/RJ, relatada pelo Ministro Néri da Silveira (Revista Trimestral de Jurisprudência n. 150, a página 374). (ADI 1396 MC, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 07/02/1996, DJ 22-03-1996 PP-08206 EMENT VOL-01821-01 PP-00110)

Assim, a legitimidade é patente. Por fim, e não menos sem importância, a representação está escorreita, haja vista a procuração e o estatuto social do Partido, atestando-se a sua efetiva regularidade formal.

## **II – DOS ATOS NORMATIVOS IMPUGNADOS**

Os atos normativos impugnados, os quais se questiona a sua conformidade com a Constituição Federal, são o artigo 2º da Lei Distrital nº 6.270, de 30 de janeiro de 2019 e a íntegra da Lei Distrital nº 6.425, de 17 de dezembro de 2019, os quais passa a transcrever:

### **LEI Nº 6.270, DE 30 DE JANEIRO DE 2019**

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Altera a nomenclatura do Instituto Hospital de Base do Distrito Federal - IHBDF, instituído pela Lei nº 5.899, de 3 de julho de 2017, para Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGESDF e dá outras providências.

(...)

Art. 2º Os limites de atuação assistencial do IGESDF passam a abranger as unidades de pronto atendimento - UPAs e o Hospital Regional de Santa Maria, mediante a revisão de seu estatuto, conforme preceitua o art. 1º, § 4º, da Lei nº 5.899, de 2017.

§ 1º Os limites de atuação de que trata o caput se darão gradativamente após a elaboração e apresentação de relatório de diagnóstico e plano de trabalho.

§ 2º O relatório e o plano de trabalho são disponibilizados nos sites do IGESDF e da Secretaria de Estado de Saúde, bem como o relatório mensal com receitas e despesas, contratos e termos aditivos e documentos fiscais, contendo as informações dos valores de produtos e serviços adquiridos para cada uma das unidades de saúde em que atue como gestor, sem prejuízo das regras estabelecidas na Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012.

### **LEI Nº 6.425, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2019**

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Atribui competência ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGESDF para construir novas unidades de pronto atendimento - UPA.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º O Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGESDF, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criado pela [Lei nº 5.899, de 3 de julho de 2017](#), passa a ter competência para construir novas unidades de pronto atendimento - UPA.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Com efeito, as normas ora impugnadas revelam grave violação ao disposto no artigo 199, § 1º, da Constituição Federal, uma vez que, da forma como definido pela legislação de regência, a saúde secundária do Distrito Federal está totalmente legada ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGESDF, chegando-se ao absurdo de dar a competência exclusiva, à mesma instituição, de construção de novas unidades de Pronto Atendimento no âmbito do Distrito Federal.

Conforme se demonstrará a seguir, a Constituição admite tão somente a complementariedade, mediante contrato de direito público ou convênio e não a titularidade do serviço. É por isso que a declaração de inconstitucionalidade dos atos normativos outrora destacados é a medida que se impõe.

### **III – Histórico legislativo sobre a entrega de boa parcela do serviço de Saúde do Distrito Federal ao IGESDF.**

Antes mesmo de se ingressar nas razões específicas acerca da inconstitucionalidade do tema em questão, é preciso fazer um esforço histórico sobre o serviço de saúde do Distrito Federal.

Com efeito. A Lei Distrital nº 5.899, de 3 de julho de 2017 autorizou o Poder Executivo do Distrito Federal a instituir o serviço social autônomo Instituto Hospital de Base, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, com o objetivo de prestar assistência médica qualificada e gratuita à população, bem como o desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e gestão no campo de saúde, em cooperação com o Poder Público.

Veja-se que somente o serviço social autônomo, instituído por meio do Contrato de Gestão nº 001/2018 entre a Secretaria de Estado de Saúde e o Hospital de Base, cingindo-se, unicamente, ao estabelecimento de metas, objetivos, indicadores e responsabilidades daquele nosocômio, de acordo com o Plano Estratégico, as responsabilidades da Secretaria de Estado de Saúde, os fomentos do Distrito Federal para o Hospital e os procedimentos para o acompanhamento do presente contrato de gestão.

Nota-se que, até aquele momento, o que havia sido contratado, enquanto prestação de serviço pelo serviço social autônomo, era única e exclusivamente o Hospital de Base. Além do Hospital de Base, há contrato de gestão com o Hospital da Criança.

Atualmente, o Distrito Federal conta com 15 hospitais: Hospital de Base, Hospital de Apoio, Hospital da Criança, Hospital São Vicente de Paulo, Hospital Regional da Asa Norte, Hospital Materno e Infantil, Hospital Regional de Brazlândia, Hospital Regional de Ceilândia, Hospital Regional do Gama, Hospital Regional do Guará, Hospital da Regional Leste, Hospital Regional de Planaltina, Hospital Regional de Santa Maria, Hospital Regional de Samambaia, Hospital Regional de Sobradinho e Hospital Regional de Taguatinga.

Outrossim, o Distrito Federal tem 6 (seis) Unidades de Pronto Atendimento, que estão localizadas na Ceilândia, Núcleo Bandeirante, Recanto das Emas, Samambaia, São Sebastião e Sobradinho.

Por fim, há as Unidades Básicas de Saúde, espalhadas em todo o território do Distrito Federal.

Mesmo após discurso, em campanha, acerca da inviabilidade e inconstitucionalidade do modelo de gestão de hospitais por serviços sociais autônomos, o Governador do Distrito Federal, Ibaneis Rocha, não somente mudou de ideia rapidamente como ampliou o IHBDF, modificando o seu nome para Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal – IGES/DF - e mais, ampliando a sua atuação para o Hospital Regional de Santa Maria e para todas as Unidades de Pronto Atendimento.

Cumprir observar que o IHBDF tinha pouco de mais de um ano quadro aprovada a Lei Distrital nº 6.270/2019. Com efeito, o referido instituto sequer havia encaminhado aos órgãos de controle e à própria Secretaria de Saúde a sua prestação de contas, de modo que fossem avaliados cumprimento de metas, regularidade dos valores repassados, adequação de força de trabalho entre outros aspectos, consoante dispunha o artigo 2º, da Lei Distrital nº 5.899/17.<sup>1</sup>

Dessa forma, toda a atenção secundária de Saúde do Distrito Federal foi entregue à iniciativa privada, que é remunerada com dinheiro público em sua integralidade, afastando-se das regras gerais aplicáveis à Administração, sobretudo aquelas relacionadas à forma de compra de insumos e bens, além da seleção de empregados, tudo isso por meio da lei 6.270/2019.

---

<sup>1</sup> Há que se observar o fato de que a Lei 5.899/17, que autorizou a criação do Instituto Hospital de Base, determina, em seu artigo 2º, XIV e XV, que o Instituto deve apresentar relatórios para apreciação da Secretaria de Saúde e do Tribunal de Contas do Distrito Federal, até o dia 31.3 de cada ano.

XIV - o IHBDF apresenta anualmente à Secretaria de Estado de Saúde e ao TCDF, até 31 de março de cada ano, relatório circunstanciado sobre a execução do plano no exercício findo, com a prestação de contas dos recursos públicos nele aplicados, a avaliação do andamento do contrato e as análises gerenciais cabíveis;

XV - no prazo de 30 dias, a Secretaria de Estado de Saúde apresenta parecer sobre o relatório do IHBDF ao TCDF, que julga a respectiva prestação de contas e, no prazo de 90 dias, delibera sobre o cumprimento do contrato de gestão;

Por fim e não menos sem importância, a Lei 6.425/2019 avançou para algo inédito. Entregou ao serviço social autônomo o poder de construir, por si só, novas unidades de pronto atendimento, em notório desvio do propósito de gestão das unidades de saúde, preparando-se o terreno para uma privatização total e irrestrita do sistema de saúde do Distrito Federal.

Esse histórico de alterações legislativas impõem uma conclusão inafastável: a entrega da prestação de serviços de saúde à entidade privada deixa de ser complementar, consoante aduz o texto constitucional, e passa a ser primordial, sobretudo no atendimento secundário. A referida situação enseja a inconstitucionalidade da lei que assim permitiu, que é o que se passará a demonstrar.

#### **IV – Da manifesta inconstitucionalidade das normas impugnadas – Violação ao princípio da complementariedade – Artigo 199, § 1º, da Constituição Federal**

Consoante já demonstrado nos tópicos anteriores, o modelo de atenção de saúde adotado pelo Distrito Federal, sobretudo no que tange à atenção secundária, não se amolda aos ditames constitucionais. Em primeiro lugar, é preciso recordar que a saúde é um direito fundamental, de ordem social, consoante dispõe o artigo 6º de nossa Carta Magna.

Para além disso, o artigo 196 trata do direito à saúde:

Art. 196. A saúde é direito de todos e **dever do Estado**, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao **acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação**.

É a Constituição que impõe, portanto, que a saúde é um dever do Estado. É o Estado que deve trabalhar para que todos tenham acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde. Nessa trilha lógica, é mister observar o que dispõe o artigo 199, § 1º, da Constituição Federal:

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.  
§ 1º - As instituições privadas poderão participar **de forma complementar do sistema único de saúde**, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Da interpretação sistemática dos dispositivos acima expostos, cumpre destacar que o que pretendeu o constituinte foi permitir que as instituições privadas pudessem ofertar o serviço de saúde. Contudo, a sua participação é complementar, com obsequiosa obediência das normas do sistema único de saúde.

No entanto, não é o que se verifica no Distrito Federal. A atenção secundária foi todo legada a uma pessoa jurídica de direito privado. Ainda que se trate de um contrato de gestão, é certo que se transfere, a uma entidade alheia ao complexo de entidades do Distrito Federal, um montante vultoso de dinheiro público, afastando-se do necessário protagonismo do Estado nos serviços de saúde.

Observe-se, nesse particular, o que nos leciona Ingo Sarlet:

Consagrado no art. 6.º de nossa Constituição, é no art. 196 e ss. que o **direito à saúde encontrou sua maior concretização em nível normativo-constitucional, para além de uma significativa e abrangente regulamentação normativa na esfera infraconstitucional**, com destaque para as leis que dispõem sobre a organização e os benefícios do SUS e o fornecimento de medicamentos. Mesmo assim, basta uma leitura superficial dos dispositivos pertinentes (arts. 196 a 200) para que se perceba que nos encontramos, em verdade, no que diz com a forma de positivação, tanto em face de uma norma definidora de direito (direito à saúde como direito subjetivo, de todos, portanto de titularidade universal), quanto diante de normas de cunho impositivo de deveres e tarefas, **pois o art. 196 enuncia que a saúde é direito de todos e dever do Estado, além de impor aos poderes públicos uma série de tarefas nesta seara (como a de promover políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, além de estabelecer o acesso universal e igualitário às ações e prestações nesta esfera)**. Num segundo momento, a Constituição remete a regulamentação das ações e serviços de saúde ao legislador (art. 197), além de criar e fixar as diretrizes do sistema único de saúde (art. 198), **oportunizando a participação (em nível complementar) da iniciativa privada na prestação da assistência à saúde (art. 199)**, bem como estabelecendo, em caráter

exemplificativo, as atribuições (nos termos da lei) que competem ao sistema único de saúde (art. 200).<sup>2</sup>

A própria jurisprudência deste já assentou se tratar de um direito subjetivo e, portanto, oponível ao Estado e não a uma entidade privada. Eis o precedente a seguir, da lavra do Excelentíssimo Ministro Celso de Mello:

**E M E N T A: PACIENTE COM “DIABETES MELITUS” – PESSOA DESTITUÍDA DE RECURSOS FINANCEIROS – DIREITO À VIDA E À SAÚDE – FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS DE USO NECESSÁRIO, EM FAVOR DE PESSOA CARENTE – DEVER CONSTITUCIONAL DO ESTADO (CF, ARTS. 5º, “CAPUT”, E 196) – PRECEDENTES (STF) – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. O DIREITO À SAÚDE REPRESENTA CONSEQUÊNCIA CONSTITUCIONAL INDISSOCIÁVEL DO DIREITO À VIDA. - O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular – e implementar – políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar. - O direito à saúde – além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas – representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. A INTERPRETAÇÃO DA NORMA PROGRAMÁTICA NÃO PODE**

---

<sup>2</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**/Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. – 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. Pág. 631/632



TRANSFORMÁ-LA EM PROMESSA CONSTITUCIONAL INCONSEQUENTE. - O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado.  
(ARE 685230 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 05/03/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-056 DIVULG 22-03-2013 PUBLIC 25-03-2013)

Cumprir observar que, consoante outrora demonstrado, a transferência de toda a atenção secundária para a iniciativa privada, sem qualquer motivação válida, não se revela consentâneo com o dispositivo constitucional. É preciso demonstrar a incapacidade estatal, algo que não foi em momento algum do processo legislativo. Ao contrário, a aprovação do artigo 2º da Lei Distrital nº 6.270/19, indica tão somente o ente federativo busca ter condições diferenciadas para administrar a sua estrutura de saúde, uma vez que o regime de contratação praticado pelo IGES/DF prescinde da licitação.

Para além disso, os empregados são regidos pela Consolidação das Leis de Trabalho, ao invés do regime estatutário, insito à Secretaria de Estado de Saúde.

Repise-se. Todas as 6 (seis) unidades de pronto-atendimento localizadas no Distrito Federal tiveram a sua gestão transferida para o IGES/DF. Todas! Com efeito, não é possível desvelar uma situação que revele um caráter complementar de assistência à saúde. Ao contrário. É a oferta, pura e simples, dos serviços de saúde por meio do particular, a violar, sobremaneira, o disposto no artigo 199, § 1º, da Constituição Federal.

Quanto a isso, cumpre destacar trecho de decisão proferida pela Excelentíssima Ministra Rosa Weber, no bojo da Reclamação nº 15.733, que bem caminha quanto à possibilidade constitucional de prestação de serviço de forma complementar:

“Ao contrário: parte do dever constitucional imposto ao Estado de prestar serviço público de saúde com eficiência e

qualidade e do reconhecimento da participação das instituições privadas na execução deste serviço, como forma de integrar o sistema único de saúde, **desde que sua atuação seja complementar e não uma autêntica substituição da atividade estatal garantidora do direito à saúde a todos.**”

Substituir toda a atenção secundária é, por óbvio, a substituição da atividade estatal garantidora do direito à saúde de todos que, consoante já demonstrado, é um direito subjetivo.

Para além do referido precedente, colaciona-se outros julgados desta Colenda Corte, especialmente da decisão proferida na ADI 1864 e no RE 597064, de acordo com as ementas a seguir:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. EDUCAÇÃO. ENTIDADES DE COOPERAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. LEI 11.970/1997 DO ESTADO DO PARANÁ. PARANAEDUCAÇÃO. SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO. POSSIBILIDADE. RECURSOS PÚBLICOS FINANCEIROS DESTINADOS À EDUCAÇÃO. GESTÃO EXCLUSIVA PELO ESTADO. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (...).3. A Constituição federal, no art. 37, XXI, determina a obrigatoriedade de obediência aos procedimentos licitatórios para a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer um dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A mesma regra não existe para as entidades privadas que atuam em colaboração com a Administração Pública, como é o caso do PARANAEDUCAÇÃO. 4. A contratação de empregados regidos pela CLT não ofende a Constituição porque se trata de uma entidade de direito privado. No entanto, ao permitir que os servidores públicos estaduais optem pelo regime celetista ao ingressarem no PARANEDUCAÇÃO, a norma viola o artigo 39 da Constituição, com a redação em vigor antes da EC 19/1998. **5. Por fim, ao atribuir a uma entidade de direito privado, de maneira ampla, sem restrições ou**

**limitações, a gestão dos recursos financeiros do Estado destinados ao desenvolvimento da educação, possibilitando ainda que a entidade exerça a gerência das verbas públicas, externas ao seu patrimônio, legitimando-a a tomar decisões autônomas sobre sua aplicação, a norma incide em inconstitucionalidade. De fato, somente é possível ao Estado o desempenho eficaz de seu papel no que toca à educação se estiver apto a determinar a forma de alocação dos recursos orçamentários de que dispõe para tal atividade. Esta competência é exclusiva do Estado, não podendo ser delegada a entidades de direito privado.**

6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 19, § 3º da lei 11.970/1997 do estado do Paraná, bem como para dar interpretação conforme à Constituição ao artigo 3º, I e ao artigo 11, incisos IV e VII do mesmo diploma legal, de sorte a entender-se que as normas de procedimentos e os critérios de utilização e repasse de recursos financeiros a serem geridos pelo PARANAEDUCAÇÃO podem ter como objeto, unicamente, a parcela dos recursos formal e especificamente alocados ao PARANAEDUCAÇÃO, não abrangendo, em nenhuma hipótese, a totalidade dos recursos públicos destinados à educação no Estado do Paraná. (ADI 1864, Relator (a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Relator (a) p/ Acórdão: Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2007, DJe-078 DIVULG 30-04-2008 PUBLIC 02-05-2008 EMENT VOL-02317-01 PP-00089 RTJ VOL-00204-02 PP-00535)

ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO SUS. OPERADORAS DE PLANOS DE SAÚDE. ART. 32 DA LEI 9.656/98. ART. 199 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA ASSEGURADOS. PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE. FATOS JURÍGENOS POSTERIORES À VIGÊNCIA DA LEI FEDERAL. **1. O**

**Estado, sem se desincumbir de seu ônus constitucional, possibilitou que empresas privadas, sob sua regulamentação, fiscalização e controle (ANS), prestassem a assistência à saúde de forma paralela, no intuito de compartilhar os custos e os riscos a fim de otimizar o mandamento constitucional.** 2. A cobrança disciplinada no art. 32 da Lei 9.656/98 ostenta natureza jurídica indenizatória ex lege (receita originária), sendo inaplicáveis as disposições constitucionais concernentes às limitações estatais ao poder de tributar, entre elas a necessidade de edição de lei complementar. 3. Observada a cobertura contratual entre os cidadãos-usuários e as operadoras de planos de saúde, além dos limites mínimo (praticado pelo SUS) e máximo (valores de mercado pagos pelas operadoras de planos de saúde), tal ressarcimento é compatível com a permissão constitucional contida no art. 199 da Carta Maior. 4. A possibilidade de as operadoras de planos de saúde ofertarem impugnação (e recurso, atualmente), em prazo razoável e antes da cobrança administrativa e da inscrição em dívida ativa, sendo-lhes permitido suscitar matérias administrativas ou técnicas de defesa, cumpre o mandamento constitucional do inciso LV do art. 5º da Constituição Federal. 5. O ressarcimento previsto na norma do art. 32 da Lei 9.656/98 é aplicável aos procedimentos médicos, hospitalares ou ambulatoriais custeados pelo SUS posteriores a 4.6.1998, desde que assegurado o exercício do contraditório e da ampla defesa, no âmbito administrativo, em todos os interstícios amparados por sucessivas reedições de medidas provisórias. (RE 597064, Relator (a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 07/02/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-095 DIVULG 15-05-2018 PUBLIC 16-05-2018)

Nesse sentido, portanto, à luz do artigo 199 da Constituição a assistência à saúde é livre à iniciativa privada. É lícita a constituição de empresas privadas que se

dediquem à assistência à saúde. A participação de tais empresas privadas no Sistema Único de Saúde, no entanto, **tem caráter complementar**.

Não foi essa a intenção do Distrito Federal. Conforme alertado pelo Ministério Público Federal, Ministério Público de Contas do Distrito Federal e o Ministério Público do Trabalho, antes mesmo da aprovação da lei “o (então) projeto de lei permite que o Governo do Distrito Federal repasse cada vez mais recursos da área de saúde pública para o novo instituto (serviço social autônomo), e, na hipótese de o PL nº 001/2019 ser aprovado, **haverá ampliação de atuação desse instituto e restando praticamente integral a substituição do Estado na área de saúde por entidade não integrante da Administração Pública Direta ou Indireta, afastando a complementariedade exigida pela Constituição Federal.**”<sup>3</sup>

Por outro lado, causa espécie, mesmo após a ampliação do escopo de atuação do IGES/DF, que outra lei, agora a Lei Distrital 6.425/2019, trouxe em seu bojo Excelências, a autorização legal para que a instituição privada pudesse, por sua conta, ter a competência de construção de Unidades de Pronto Atendimento.

Pasme-se! Uma instituição privada, para gestão de saúde, cuja inconstitucionalidade de sua criação é patente em razão de assunção de toda a prestação de atenção secundária, passa a ter competências de realização de obras para construir novas UPAS e, portanto, continuar a prestar, de forma isolada, aquele serviço.

Cumprir observar que, quando criado o Instituto Hospital de Base, que deu origem ao IGESDF, foram estabelecidas as premissas legais de sua atuação. Vale destacar, portanto, o artigo 1º da Lei Distrital nº 5.899/2017:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a instituir o serviço social autônomo Instituto Hospital de Base do Distrito Federal - IHBDF, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, **com o objetivo de prestar assistência médica qualificada e gratuita à população e de desenvolver atividades de ensino, pesquisa e gestão no campo da saúde, em cooperação com o Poder Público.**

Veja-se que o escopo do Instituto é a prestação de assistência médica qualificada e gratuita à população, além do desenvolvimento de atividade de ensino, pesquisa e gestão. O instituto não foi criado para construir unidades. Chama a atenção a legislação aprovada. O IGESDF, em detrimento de seu escopo original, pode tocar obras.

---

<sup>3</sup> Nota Técnica Conjunta nº 1 expedida pelo Ministério Público Federal, o Ministério Público de Contas do Distrito Federal e o Ministério Público do Trabalho, anexa à presente exordial (fl. 3).

E a justificativa é muito simples: por se tratar de uma instituição privada, a forma de contratação é direta, sem a necessidade de procedimento licitatório.

Assim, a lei nº 6.425/2019 é um subterfúgio para violar os princípios constantes no artigo 199, § 1º, em razão da ausência de complementariedade, bem como o artigo 37, XXI, uma vez que as obras não serão realizadas mediante processo licitatório, o que se revela ainda mais danoso à Administração Pública haja vista que o recurso utilizado para a construção das unidades advém do contrato de gestão nº 01/2018, firmado entre o Distrito Federal, por intermédio da Secretaria de Estado de Saúde, e o IGESDF, bem como de seus aditivos.

Em breve síntese: a prestação de serviço de atenção secundária de saúde, realizado exclusivamente por uma entidade privada e a construção de novas unidades, ainda que gerindo recurso público, não revela adequação à complementariedade exigida pela Constituição, razão pela qual os diplomas legais ora impugnados não podem persistir.

#### **V – Das irregularidades cometidas pelo IGES/DF – Da existência de uma série de fatores que contribuem para demonstrar o descumprimento de normas legais**

Apenas a título exemplificativo, uma vez que já demonstrado, no tópico anterior, que a legislação atacada é inconstitucional, cumpre destacar alguns fatos ocorridos no IGES/DF, que já estão sendo investigados pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, apenas para reforçar a necessidade da declaração de inconstitucionalidade.

A representação nº 4625/2020, da relatoria do Conselheiro Márcio Michel investiga denúncia de cessão indevida de empregados do IGES/DF para trabalhar no Hospital Regional da Asa Norte. Com efeito, os empregados, regidos pela CLT, ao invés de laborarem nas unidades administradas pelo Instituto, estão prestando serviço para a Secretaria de Estado de Saúde, fazendo o mesmo serviço dos servidores, com remuneração diversa.

Já a representação nº 3627/2020, da relatoria do Conselheiro Inácio Magalhães, trata de denúncia relacionada à Sra. Emanuela Ferraz, Vice-Presidente do IGES/DF. Quando indicada para tal cargo, a referida empregada, além de ocupar o cargo de Diretora no Instituto, ocupava dois cargos comissionados. Um no gabinete da Deputada Federal Iracema Portella e outro na representação do Estado do Piauí, ensejando em acumulação indevida de cargos por um período de 9 meses.

Além disso, a Senhora Emanuela Ferraz é esposa do Senhor Ney Ferraz, Presidente do Instituto de Previdência do Servidores do Distrito Federal, IPREV/DF, a demonstrar eventual violação da Súmula Vinculante nº 13.

Outros casos de eventual nepotismo também aparecem, consoante se verifica da representação nº 50/2020, promovida pelo Ministério Público de Contas do Distrito Federal, em que se demonstra que a esposa do Assessor Jurídico da Presidência do IGES/DF, Sr. Aguinewton Dâmaso, Senhora Loanne Damaso, fora nomeado para cargo de livre provimento na Secretaria de Estado de Saúde.

Além disso, há denúncias de desvio de respiradores por empregados do IGES/DF entre outras, o que demonstra, a não mais poder, a necessidade de intervenção deste Excelso Pretório para declarar a inconstitucionalidade das normas outrora mencionadas.

## **VI – Do Pedido**

Diante do exposto, requer a entidade Autora:

- a) Sejam colhidas as informações da Câmara Legislativa do Distrito Federal bem como se ouça, à luz do disposto no artigo 8º da Lei 9.868/99, a Advocacia Geral da União e a Procuradoria Geral da República;
- b) Ao fim e ao cabo, seja julgado procedente o pedido e seja declarada a inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei Distrital nº 6.270, de 30 de janeiro de 2019, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal, nº 22, Suplemento de 31.1.2019, que “altera a nomenclatura do Instituto Hospital de Base do Distrito Federal - IHBDF, instituído pela Lei nº 5.899, de 3 de julho de 2017, para Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGESDF e dá outras providências”, bem como do inteiro teor da Lei Distrital nº 6.425, de 17 de dezembro de 2019, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 240, de 18.12.2019, que “Atribui competência ao Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal - IGESDF para construir novas unidades de pronto atendimento - UPA”, em razão da claríssima violação ao disposto no artigo 199, § 1º, da Constituição Federal.

Termos em que pede deferimento.

Brasília, 14 de setembro de 2020.

Márcio André Alves do Prado  
OAB/DF 19.266

## **VII – Documentos Anexos**

- 1) Procuração;
- 2) Estatuto da Rede Sustentabilidade;
- 3) Documentos de Identificação;
- 4) Lei Distrital nº 6.270/2019;
- 5) Lei Distrital nº 6.425/2019;
- 6) Outros documentos.