



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 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

contra o **Decreto 32.418**, de 8 de novembro de 2010, do Governador do Distrito Federal, por substanciar afronta aos arts. 19, *caput* e inciso V, 58, inciso VII, e 71, § 1.º, incisos I e IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Do diploma legal impugnado

Assim dispõe o diploma legal ora impugnado, publicado no DODF de 9.11.2010 e republicado no DODF de 19.11.2010, *verbis*:

DECRETO Nº 32.418, DE 08 DE NOVEMBRO DE 2010.

Extingue e cria cargos na estrutura da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso de suas atribuições que lhe confere o artigo 100, incisos VII e XXVII, da Lei Orgânica do Distrito Federal, DECRETA:

Art. 1º Fica extinta da estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal a Auditoria.

Art. 2º Fica extinta da estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal a Coordenação Central de Procedimento Disciplinar.

Art. 3º Ficam extintos nas Diretorias-Gerais de Saúde da Subsecretaria de Atenção à Saúde, da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, os Núcleos Regionais de Sindicância.

Art. 4º Fica criada na estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal a Corregedoria da Saúde, que terá a seguinte estrutura administrativa:

1 – Corregedoria da Saúde;

1.1 – Diretoria de Auditoria;

1.1.1 – Coordenação de Auditoria Contábil;

1.1.2 – Coordenação de Auditoria Administrativa;

1.1.3 – Coordenação de Auditoria Assistencial;

1.2 – Diretoria de Procedimento Disciplinar;

1.2.1 – Coordenação de Sindicância;

1.2.2 – Coordenação de Processo Administrativo Disciplinar;

1.3 – Comitê de Ética no Serviço Público em Saúde.

Art. 5º Ficam extintos os Cargos de Natureza Especial e em Comissão constantes no Anexo I.

Art. 6º Ficam criados, sem aumento de despesas, os Cargos de Natureza Especial e em Comissão constantes no Anexo II.

Art. 7º Para fazer face à parte da despesa decorrente deste Decreto será utilizado o saldo remanescente do Decreto nº 31.922, de 16 de julho de 2010.

Art. 8º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 08 de novembro de 2010.

122º da República e 51º de Brasília

ROGÉRIO SCHUMANN ROSSO

ANEXO I

CARGOS DE NATUREZA ESPECIAL E EM COMISSÃO E EXTINTOS

(Art. 5º, do Decreto nº 32.418, de 08 de novembro de 2010).

UNIDADE/CARGO/SÍMBOLO/QUANTIDADE – SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL – GABINETE - Assessor Especial, CNE-07, 01; Assessor, DFA-12, 01; Assistente, DFA-11, 02; Assistente, DFA-10, 02; Assistente, DFA-09, 02; Assistente, DFA-06, 05; Assistente, DFA-05, 03 –



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria de Controle de Constitucionalidade

COORDENAÇÃO CENTRAL DE PROCEDIMENTO DISCIPLINAR – Coordenador, DFG-14, 01 – AUDITORIA – Chefe de Auditoria, DFG-14, 01; Auditor de Saúde, DFA-12, 08, Assessor de Auditoria, DFA-10, 05 - ASSESSORIA JURÍDICO-LEGISLATIVA – Assistente, DFA-09, 02; Assistente, DFA-08, 01; Assistente, DFA-06, 04; Assistente, DFA-03, 01 – ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – Assistente, DFA-09, 02 – OUVIDORIA – Assistente, DFA-09, 01 – SUBSECRETARIA DE PROGRAMAÇÃO REGULAÇÃO, AVALIAÇÃO E CONTROLE – Assistente, DFA-11, 01 – COORDENAÇÃO GERAL DE CONVÊNIOS – Assistente, DFA-07, 04 – DIRETORIA DE PROGRAMAÇÃO E POLÍTICAS DE SAÚDE – Assistente, DFA- 07, 01 – DIRETORIA DE CONTROLE E AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE – Assistente, DFA-07, 01 - DIRETORIA DE REGULAÇÃO – Assistente, DFA-07, 01 - DIRETORIA DE GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, Assistente, DFA-07, 01 - SUBSECRETARIA DE VIGILÂNCIA À SAÚDE – Assistente, DFA-11, 01; Assistente, DFA-10, 01 - DIRETORIA DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – Assistente, DFA-07, 01 - DIRETORIA DE VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA – Assistente, DFA-07, 01 - LABORATÓRIO CENTRAL DE SAÚDE PÚBLICA – Assistente, DFA-07, 01 – SUBSECRETARIA DE ATENÇÃO À SAÚDE – Assistente, DFA-11, 01; DIRETORIA DE ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA – Assistente, DFA-07, 03; DIRETORIA DE ASSISTÊNCIA ESPECIALIZADA – Assistente, DFA-07, 01; DIRETORIA DE ASSISTÊNCIA ÀS URGÊNCIAS E EMERGÊNCIAS – Assistente, DFA-07, 01 – UNIDADE DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – Assistente, DFA-12, 01; Assistente, DFA-10, 03; DIRETORIA DE SUPORTE MATERIAL – Assistente, DFA-07, 01 - DIRETORIA DE APOIO AS UNIDADES – Assistente, DFA-08, 01; - GERÊNCIA GERAL DE SERVIÇOS GERAIS – Assistente, DFA-07, 01 – DIRETORIA DE CONTABILIDADE E FINANÇAS – Assistente, DFA-07, 02; GERÊNCIA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA – Assistente, DFA-07, 01 – GERÊNCIA DE CONTROLE FINANCEIRO – Assistente, DFA-07, 01 - SUBSECRETARIA DE GESTÃO DE PESSOAS EM SAÚDE – Assessor, DFA-10, 01; Assistente, DFA-11, 01 - DIRETORIA DE GESTÃO DE PESSOAS – Assistente, DFA-07, 01 - DIRETORIA DE SAÚDE OCUPACIONAL – Assistente, DFA- 07, 01 - GERÊNCIA DE SEGURANÇA, HIGIENE E MEDICINA DO TRABALHO – Assistente, DFA-07, 01 – DIRETORIA GERAL DE SAÚDE DA ASA NORTE – Assessor, DFA-12, 02; Assistente, DFA-07, 02 – NÚCLEO REGIONAL DE SINDICÂNCIA – Chefe do Núcleo Regional de Sindicância, DFG-05, 01 - DIRETORIA GERAL DE SAÚDE DA ASA SUL – Assessor, DFA-12, 01; Assistente, DFA-07, 05 - NÚCLEO REGIONAL DE SINDICÂNCIA – Chefe do Núcleo Regional de Sindicância, DFG-05, 01 –DIRETORIA GERAL DE SAÚDE DE BRAZLÂNDIA – Assistente, DFA-06, 02 - NÚCLEO REGIONAL DE SINDICÂNCIA – Chefe do Núcleo Regional de Sindicância, DFG-05, 01 - DIRETORIA GERAL DE SAÚDE DA CANDANGOLÂNDIA, NÚCLEO BANDEIRANTE E RIACHO FUNDO – Assistente, DFA-06, 02 - DIRETORIA GERAL DE SAÚDE DE CEILÂNDIA – Assistente, DFA-10, 01; Assistente, DFA-08, 01; Assistente, DFA-07, 03 - NÚCLEO REGIONAL DE SINDICÂNCIA – Chefe do Núcleo Regional de Sindicância, DFG-05, 01 - DIRETORIA GERAL DE SAÚDE DO GAMA – Assistente, DFA-08, 03; Assistente, DFA-07, 03 – NÚCLEO REGIONAL DE SINDICÂNCIA – Chefe do Núcleo Regional de Sindicância, DFG-05, 01 - DIRETORIA GERAL DE SAÚDE DO GUARÁ – Assistente, DFA-06, 03 – NÚCLEO REGIONAL DE SINDICÂNCIA – Chefe do Núcleo Regional de Sindicância, DFG-05, 01 – DIRETORIA GERAL DO HOSPITAL DE BASE DE BRASÍ- LIA – Assistente, DFA-07, 04; Assistente, DFA-06, 01 - NÚCLEO REGIONAL DE SINDICÂNCIA – Chefe do Núcleo Regional de Sindicância, DFG-05, 01 – DIRETORIA GERAL DO HOSPITAL DE APOIO DE BRASÍLIA – Assistente DFA-06, 01; DIRETORIA GERAL DO HOSPITAL SÃO VICENTE DE PAULO – Assistente, DFA-06, 01 – DIRETORIA GERAL DE SAÚDE DO PARANOÁ – Assistente, DFA-06, 01 - NÚCLEO REGIONAL DE SINDICÂNCIA – Chefe do Núcleo Regional de Sindicância, DFG-05, 01 - DIRETORIA GERAL DE SAÚDE DE PLANALTINA – Assistente, DFA-06, 03 – NÚCLEO REGIONAL DE SINDICÂNCIA – Chefe do Núcleo Regional de Sindicância, DFG- 05, 01 - DIRETORIA GERAL DE SAÚDE DE SAMAMBAIA – Assistente, DFA-11, 01; Assistente, DFA-10, 01; Assistente, DFA-07, 01; Assistente, DFA-06, 01; Assistente, DFA-03, 01 - NÚCLEO REGIONAL DE SINDICÂNCIA – Chefe, NÚCLEO REGIONAL, DFG-05, 01; DIRETORIA GERAL DE SAÚDE DE SANTA MARIA – Assistente, DFA-06, 02 – CENTRO DE SAÚDE Nº 02 – Assistente, DFA-06, 02; DIRETORIA GERAL DE SAÚDE DE SÃO SEBASTIÃO –



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria de Controle de Constitucionalidade

Assistente, DFA-06, 02 - DIRETORIA GERAL DE SAÚDE DE SOBRADINHO – Assistente, DFA-07, 02; Assistente, DFA-03, 01 - NÚCLEO REGIONAL DE SINDICÂNCIA – Chefe do Núcleo Regional de Sindicância, DFG-05, 01 – DIRETORIA GERAL DE SAÚDE DE TAGUATINGA – Assistente, DFA-09, 03; Assistente, DFA-06, 07; Assistente, DFA-03, 01 - NÚCLEO REGIONAL DE SINDICÂNCIA – Chefe do Núcleo Regional de Sindicância, DFG-05, 01.

ANEXO II

CARGOS DE NATUREZA ESPECIAL E EM COMISSÃO CRIADOS (Art. 6º, do Decreto nº 32.418, de 08 de novembro de 2010).

UNIDADE/CARGO/SÍMBOLO/QUANTIDADE – SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL – GABINETE – Assessor, DFA-11, 01; Assistente, DFA-07, 13; Assessor, DFA-13, 02 – CORREGEDORIA DA SAÚDE – Corregedor, CNE-05, 01; Assessor, DFA-12, 01 – COMITÊ DE ÉTICA NO SERVIÇO PÚBLICO EM SAÚDE – Secretário Executivo, DFA-12, 01 – DIRETORIA DE AUDITORIA – Diretor, CNE-07, 01 – COORDENAÇÃO DE AUDITORIA CONTÁBIL – Coordenador, DFG-14, 01; Auditor de Saúde, DFG-12, 03 – COORDENAÇÃO DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA – Coordenador, DFG-14, 01; Auditor de Saúde, DFG-12, 03 – COORDENAÇÃO DE AUDITORIA ASSISTENCIAL – Coordenador, DFG-14, 01; Auditor de Saúde, DFG-12, 03 – DIRETORIA DE PROCEDIMENTO DISCIPLINAR – Diretor, CNE-07, 01; Assessor, DFA-12, 01 – COORDENAÇÃO DE SINDICÂNCIA – Coordenador, DFG-14, 01; Assessor, DFA-12, 02 – COORDENAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR – Coordenador, DFG-14, 01; Assessor, DFA-12, 02 – ASSESSORIA JURÍDICO-LEGISLATIVA – Assistente, DFA-07, 08 – ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – Assistente, DFA-07, 02 – OUVIDORIA – Assistente, DFA-07, 01 – SUBSECRETARIA DE PROGRAMAÇÃO REGULAÇÃO, AVALIAÇÃO E CONTROLE – Assessor, DFA-11, 01 – COORDENAÇÃO GERAL DE CONVÊNIOS – Assistente, DFA-05, 04 – DIRETORIA DE PROGRAMAÇÃO E POLÍTICAS DE SAÚDE – Assistente, DFA-05, 01 – DIRETORIA DE CONTROLE E AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE – Assistente, DFA-05, 01 – DIRETORIA DE REGULAÇÃO – Assistente, DFA-05, 01 – DIRETORIA DE GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, Assistente, DFA-05, 01 – SUBSECRETARIA DE VIGILÂNCIA À SAÚDE – Assessor, DFA-11, 02 – DIRETORIA DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – Assistente, DFA-05, 01 – DIRETORIA DE VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA – Assistente, DFA-05, 01 – LABORATÓRIO CENTRAL DE SAÚDE PÚBLICA – Assistente, DFA-05, 01 – SUBSECRETARIA DE ATENÇÃO À SAÚDE – Assessor, DFA-11, 01 – DIRETORIA DE ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA – Assistente, DFA-05, 03 – DIRETORIA DE ASSISTÊNCIA ESPECIALIZADA – Assistente, DFA-05, 01 – DIRETORIA DE ASSISTÊNCIA ÀS URGÊNCIAS E EMERGÊNCIAS – Assistente, DFA-05, 01 – UNIDADE DE ADMINISTRAÇÃO GERAL – Assessor, DFA-12, 01; Assistente, DFA-07, 03 – DIRETORIA DE SUPORTE DE MATERIAL – Assistente, DFA-05, 01 – DIRETORIA DE APOIO AS UNIDADES – Assistente, DFA-05, 01 – GERÊNCIA GERAL DE SERVIÇOS GERAIS – Assistente, DFA-05, 01 – DIRETORIA DE CONTABILIDADE E FINANÇAS – Assistente, DFA-05, 02 – GERÊNCIA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA – Assistente, DFA-05, 01 – GERÊNCIA DE CONTROLE FINANCEIRO – Assistente, DFA-05, 01 – SUBSECRETARIA DE GESTÃO DE PESSOAS EM SAÚDE – Assessor, DFA-11, 02 – DIRETORIA DE GESTÃO DE PESSOAS – Assistente, DFA-05, 01 – DIRETORIA DE SAÚDE OCUPACIONAL – Assistente, DFA-05, 01 – GERÊNCIA DE SEGURANÇA, HIGIENE E MEDICINA DO TRABALHO – Assistente, DFA-05, 01 – DIRETORIA GERAL DE SAÚDE DA ASA NORTE – Assessor, DFA-10, 02; Assistente, DFA-05, 02 – DIRETORIA GERAL DE SAÚDE DA ASA SUL – Assessor, DFA-10, 01; Assistente, DFA-05, 04 – UNIDADE MISTA DE SAÚDE – Assistente, DFA-05, 01 – DIRETORIA GERAL DE SAÚDE DE BRAZLÂNDIA – Assistente, DFA-05, 02 – DIRETORIA GERAL DE SAÚDE DA CANDANGOLÂNDIA, NÚCLEO BANDEIRANTE E RIACHO FUNDO – Assistente, DFA-05, 02 – DIRETORIA GERAL DE SAÚDE DE CEILÂNDIA – Assessor, DFA-10, 01; Assistente, DFA-05, 04 – DIRETORIA GERAL DE SAÚDE DO GAMA – Assistente, DFA-05, 06 – DIRETORIA GERAL DE SAÚDE DO GUARÁ – Assistente, DFA-05, 03 – DIRETORIA GERAL DO HOSPITAL DE BASE DE BRASÍLIA – Assistente, DFA-05, 05 – DIRETORIA GERAL DO HOSPITAL DE APOIO DE BRASÍLIA – Assistente, DFA-05, 01; DIRETORIA GERAL DO HOSPITAL SÃO VICENTE DE PAULO – Assistente, DFA-05, 01 – DIRETORIA GERAL DE SAÚDE DO PARANOÁ – Assistente, DFA-05, 01 –



DIRETORIA GERAL DE SAÚDE DE PLANALTINA – Assistente, DFA-05, 03 -
DIRETORIA GERAL DE SAÚDE DE SAMAMBAIA – Assessor, DFA-10, 02;
Assistente, DFA-05, 03 – DIRETORIA GERAL DE SAÚDE DE SANTA MARIA –
CENTRO DE SAÚDE Nº 02 – Assistente, DFA-05, 04; DIRETORIA GERAL DE
SAÚDE DE SÃO SEBASTIÃO – Assistente, DFA-05, 02 – DIRETORIA GERAL
DE SAÚDE DE SOBRADINHO – Assistente, DFA-05, 03; - DIRETORIA GERAL
DE SAÚDE DE TAGUATINGA – Assistente, DFA-05, 11.

II. Da viabilidade de provocação do controle abstrato de constitucionalidade sobre o Decreto do GDF

Com o fito de afastar qualquer alegação acerca da inviabilidade de provocação da fiscalização abstrata da constitucionalidade do Decreto 32.418/10, revela-se oportuno tecer algumas considerações.

Hely Lopes Meirelles assim define o ato normativo *Decreto, verbis*:

Decretos, em sentido próprio e restrito, são atos administrativos da competência dos Chefes do Executivo, destinados a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas de modo expreso, explícito ou implícito, pela legislação. Comumente, o decreto é *normativo* e *geral*, podendo ser *específico* ou *individual*. Como ato administrativo, o decreto está sempre em situação inferior à da lei e, por isso mesmo, não a pode contrariar. O decreto geral tem, entretanto, a mesma normatividade da lei, desde que não ultrapasse a alçada regulamentar de que dispõe o Executivo. (**Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 174-175)

Mais adiante, admitindo a existência do Decreto **independente** ou **autônomo**, esclarece o administrativista sua definição: “é o que dispõe sobre matéria ainda não regulada especificamente em lei. A doutrina aceita esses provimentos administrativos *praeter legem* para suprir a omissão do legislador, **desde que não invadam as reservas da lei, isto é as matérias que só por lei podem ser reguladas**” (MEIRELLES, 2002, p. 175, sem ênfase no original).

Como ato administrativo inferior à lei, o Decreto **não pode substituí-la, contrariá-la nem ir além do que ela permite**. No que tal ato administrativo infringir ou extravasar estas limitações, máxime em se tratando de matéria não legislada, será írrito e nulo, caracterizando não só ilegalidade, mas também



inconstitucionalidade, por terem sido violados limites impostos em dispositivos da LODF, bem como pela inexistência de lei.

Demonstrar-se-á no transcurso desta peça que o Decreto trata de matéria expressamente protegida por **cláusula de reserva legal**, de iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal e de apreciação **obrigatória** pela Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Esse Egrégio Tribunal de Justiça, a propósito, tem se mostrado atento defensor da necessidade de controle de Decretos que contrariem normas legais e constitucionais, consoante se observa nos seguintes arestos, *verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO POR FALTA DE PRESSUPOSTO. DECRETO GDF Nº 16.114/94 - VIOLAÇÃO DE NORMAS DA L.O.D.F.: ARTS 128, I E 132, "e". IMPOSTO DE TRANSMISSÃO SOBRE BENS IMÓVEIS (ITBI) - INCIDÊNCIA SOBRE FATOS GERADORES DIVERSOS. VÍCIO DE ORDEM FORMAL (LEGALIDADE) E MATERIAL (CONTÉUDO).

- O decreto distrital, como ato legal normativo, é suscetível do juízo de inconstitucionalidade, de competência do TJDF.

A previsão, por decreto, de fatos geradores de tributo (no caso I.T.B.I.), diversos dos expressamente previstos na lei orgânica do DF, além de ferir a legalidade tributária, que só permite a previsão via lei em sentido formal, ofende materialmente o perfil constitucional do imposto de transmissão, inter vivos, de bens imóveis, porque tal tributo não tem, como fonte determinante de sua incidência, meros atos obrigacionais de promessa tendentes à futura realização do fato tributável.

(TJDF, ADI 1999.00.2.001627-3, Rel. Des. Everards Mota e Matos, Acórdão 113.417, DJ 09.02.1999, sem ênfase no original)

ADI - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DEC. DISTRITAL 19.707/98 - COMÉRCIO, DISPENSAÇÃO, REPRESENTAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO, IMPORTAÇÃO OU EXPORTAÇÃO DE DROGAS, MEDICAMENTOS, INSUMOS FARMACÊUTICOS E CORRELATOS - ART. 21, DA LEI 5.991/73 - LEGISLAÇÃO SUPLETIVA SOBRE A QUAL, SE EXISTENTE, CABERÁ REGULAMENTAÇÃO DO SENHOR GOVERNADOR - ARTS. 14 E 100, VII, DA LODF - PROCLAMADA A INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO 19.707/98 - MAIORIA.

1) NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM DUPLO FUNDAMENTO (VÍCIO FORMAL E VÍCIO MATERIAL), CONHECIDO E PROCLAMADO O PRIMEIRO, POR ÓBVIO, A PREJUDICIALIDADE INSTRUMENTAL ALCANÇA O SEGUNDO.



2) O ATO DE REGULAMENTAR LEI, COM FORÇA NORMATIVA, EXTRAPOLANTE DO TEXTO DE ORIGEM E SEM O RESPALDO DA LEGISLAÇÃO, NOS TERMOS DA LEI ORGÂNICA, ADMITE O JUÍZO DE INCONSTITUCIONALIDADE.

3) O SENHOR GOVERNADOR NÃO PODE, EM PRINCÍPIO, REGULAMENTAR LEI FEDERAL, SÓ SANCIONA, PROMULGA, FAZ PUBLICAR E ORDENA SOBRE LEIS LOCAIS. CABE-LHE, NO ENTANTO, QUANDO DEVIDAMENTE AUTORIZADO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL, NO ÂMBITO DO SUPLEMENTAR PERMITIDO, DISPOR SOBRE TEXTO DA UNIÃO, COMO NO CASO DO ART. 21, DA LEI Nº 5.991/73, TODAVIA, POR ÓBVIO, DESDE QUE RESPALDADO NA PERMISSIBILIDADE LEGISLATIVA CORRESPONDENTE, NOS TERMOS DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL (ARTS. 14 E 100, VII), SEM O QUÊ O ATO PADECE DE VÍCIO DE FORMA, INSUSCETÍVEL DE CONsertO OU REMENDO. (TJDFT, 19990020038962ADI DF, Rel. Des. Eduardo de Moraes Oliveira, Acórdão 141.848, DJ 05.09.2001, sem ênfase no original)

Cumpre lembrar que o controle judicial de ato pretensamente regulamentar justifica-se quando este ato, na forma de decreto, tenha força de lei, editado ao arrepio do princípio da reserva legal, ou que se revele incompatível com o princípio da supremacia da lei.

Desses dizeres, por óbvio, decorre a ideia de que apenas a lei, em regra, pode introduzir inovações primárias, criando novos direitos e novos deveres na ordem jurídica como um todo considerada.

O Supremo Tribunal Federal comunga do mesmo entendimento esposado por esse Egrégio Tribunal de Justiça. Após verificar a presença de um coeficiente mínimo de generalidade, impessoalidade e abstração no ato normativo cuja fiscalização concentrada de constitucionalidade se pretende, admite o Excelso Pretório que a ação direta de inconstitucionalidade se volte contra Decreto. Em outras palavras, se o Decreto extrapola os fins precípuos deixados a essa específica categoria legislativa, é possível o reconhecimento de sua inconstitucionalidade por meio de ação direta. Confirma-se, a propósito, o seguinte julgado:

DECRETO REGULAMENTADOR - EXTRAVASAMENTO - ATUAÇÃO LEGISLATIVA. De início exsurge o sinal do bom direito



quando o decreto legislativo de sustação de ato regulamentador de lei extravasa os limites próprios à preservação da competência da casa legislativa. Isso ocorre em relação ao Decreto Legislativo nº 111/96 da Câmara Distrital de Brasília, no que suspendeu, sem distinguir preceitos, o decreto do Governador de nº 17.128, de 31 de janeiro de 1996, editado em parte, à luz da Lei nº 237, de 20 de janeiro de 1992. Suspensão parcial deferida pelo Presidente da Corte e referendada pelo Plenário.

(STF, ADIMC 1.533/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Ementário 1.869/89)

Para rematar a questão, revela-se oportuno consignar o preciso escólio jurisprudencial também do STF sobre a questão, da lavra do Ministro Celso de Mello, *verbis*:

(...) O **princípio constitucional da reserva de lei formal** traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei - analisada sob tal perspectiva - constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois **veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos**. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. **Não cabe, ao Poder Executivo, em tema regido pelo postulado da reserva de lei, atuar na anômala (e inconstitucional) condição de legislador, para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento.** É que, se tal fosse possível, o Poder Executivo passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador), **usurpando**, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, **competência que não lhe pertence**, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes (...).

(STF, ADIMC 2.075/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.06.2003, sem ênfase no original)

Assim, fixada a plena viabilidade de manejo da ação direta de inconstitucionalidade do Decreto mencionado, passa-se à demonstração da incompatibilidade vertical com os preceitos estabelecidos na Carta Política do Distrito Federal.



III. Da inconstitucionalidade do decreto

De início, convém destacar que a presente ação em muito se assemelha à **ADI 2010.00.2.004506-0**, julgada recentemente pelo Conselho Especial do Tribunal de Justiça local, em que foi reconhecida a inconstitucionalidade de decreto que também promovia reestruturação administrativa. Eis a ementa do julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 31.387/2010. VINCULAÇÃO ADMINISTRATIVA DO DETRAN À SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA. REESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃO DO DISTRITO FEDERAL. **MATÉRIA RESERVADA À LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO FORMAL.** PRELIMINAR DE OFÍCIO: AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO SUBSIDIÁRIA DOS NORMATIVOS ANTERIORES REVOGADOS PELO DECRETO ORA IMPUGNADO (ARTIGO 12, INCISO IX DO DECRETO Nº 27.591/2007 E DECRETO Nº 28.222/2007), TAMBÉM INQUINADOS, EM TESE, COM O MESMO VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE APONTADO PELA PARTE AUTORA. PRINCÍPIOS DO PEDIDO E DA INÉRCIA DA JURISDIÇÃO. EFEITO REPRISTINATÓRIO INDESEJADO DA LEGISLAÇÃO ANTERIOR, DECORRENTE DE EVENTUAL RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA REVOGADORA OBJETO DO VISADO CONTROLE ABSTRATO. REJEITADA. AÇÃO DIRETA CONHECIDA. PRELIMINARES DE AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR E INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA REJEITADAS. **MÉRITO: REESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS. NOS TERMOS DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL (ARTIGOS 19, 58, VII, 71, §1º E IV) SOMENTE POR MEIO DE LEI ORDINÁRIA, REGULARMENTE APROVADA PELA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, PODERÁ O CHEFE DO PODER EXECUTIVO TRATAR DE MATÉRIA REFERENTE A REESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA.**

(Acórdão n.629680, 20100020045060ADI, Relator: DÁCIO VIEIRA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 07/08/2012, Publicado no DJE: 31/10/2012. Pág.: 120)

No caso presente, conforme demonstrado em detalhe pela Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde — PROSUS, em representação anexa que deu origem à presente ação (**doc. 2**), o Decreto 32.418/10 também invadiu matéria que somente poderia ter sido tratada via *lei formal*, de iniciativa do Governador



do Distrito Federal, além de dispor de forma inconstitucional sobre a criação de cargos em comissão.

Isso porque, ao promover, por **mero ato administrativo**, significativa **reestruturação** no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal, criando diversos **cargos em comissão**, muitos deles que **não se qualificam como cargos de chefia, direção ou assessoramento superior, como o de “Auditor de Saúde”**, vulnerou vários dispositivos da Lei Orgânica do Distrito Federal. Vale registrar o teor dos preceitos vergastados:

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

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e pelo menos cinquenta por cento dos **cargos em comissão**, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos e condições previstos em lei, **destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento**;

Art. 58. **Cabe à Câmara Legislativa**, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 60 desta Lei Orgânica, dispor sobre todas as matérias de competência do Distrito Federal, especialmente sobre:

(...)

VII - **criação, estruturação e atribuições de Secretarias do Governo do Distrito Federal** e demais órgãos e entidades da administração direta e indireta;

Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

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

I- **criação de cargos**, funções ou **empregos públicos** na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de suas remunerações;

(...)

IV - **criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e entidades da administração pública**;

(sem ênfases no original)



A Lei Orgânica é clara ao exigir que a reestruturação de órgãos públicos **se faça por meio de lei ordinária**, a ser apreciada pela Câmara Legislativa distrital por meio de proposição formulada pelo Chefe do Poder Executivo. Em outras palavras, a Carta Política local não apenas exige que a reestruturação de órgãos públicos se faça por lei formal, mas resguarda ainda a **reserva de iniciativa** de uma lei dessa natureza ao **Governador do DF**.

Cumprе frisar que as normas veiculadas na Lei Orgânica do Distrito Federal nada mais fazem que, por simetria, **reproduzirem o comando contido na Constituição Federal**, especificamente nos arts. 48, incisos X e XI, e 61, § 1.º, inciso II, alínea “e”. Logo, as disposições trazidas no Decreto ora impugnado não apenas vulneram a Carta Política local, mas acaba por contrariar o comando também inserto na Lei Maior.

Ainda, é por demais patente a violação dos princípios da legalidade, do interesse público e da razoabilidade, todos consagrados no art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Isso porque, como já observado, o Decreto desborda dos seus estritos lindes de regulação normativa. Ao reestruturar órgão da administração direta do Distrito Federal por mero ato administrativo, o Governador fez por ato administrativo aquilo que só poderia fazer por meio de lei regularmente aprovada pela Câmara Legislativa, razão pela qual contrariou frontalmente o postulado da **legalidade**.

O Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, sobre o assunto, assim decidiu, *verbis* (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 31.387/2010. VINCULAÇÃO ADMINISTRATIVA DO DETRAN À SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA. REESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃO DO DISTRITO FEDERAL. **MATÉRIA RESERVADA À LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO FORMAL.** PRELIMINAR DE OFÍCIO: AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO SUBSIDIÁRIA DOS NORMATIVOS ANTERIORES REVOGADOS PELO DECRETO ORA IMPUGNADO (ARTIGO 12, INCISO IX DO DECRETO Nº 27.591/2007 E DECRETO Nº 28.222/2007), TAMBÉM



INQUINADOS, EM TESE, COM O MESMO VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE APONTADO PELA PARTE AUTORA. PRINCÍPIOS DO PEDIDO E DA INÉRCIA DA JURISDIÇÃO. EFEITO REPRISTINATÓRIO INDESEJADO DA LEGISLAÇÃO ANTERIOR, DECORRENTE DE EVENTUAL RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA REVOGADORA OBJETO DO VISADO CONTROLE ABSTRATO. REJEITADA. AÇÃO DIRETA CONHECIDA. PRELIMINARES DE AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR E INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA REJEITADAS. **MÉRITO: REESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS. NOS TERMOS DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL (ARTIGOS 19, 58, VII, 71, §1º E IV) SOMENTE POR MEIO DE LEI ORDINÁRIA, REGULARMENTE APROVADA PELA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, PODERÁ O CHEFE DO PODER EXECUTIVO TRATAR DE MATÉRIA REFERENTE A REESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA.**

(Acórdão n.629680, 20100020045060ADI, Relator: DÁCIO VIEIRA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 07/08/2012, Publicado no DJE: 31/10/2012. Pág.: 120)

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETOS 26.118/05 E 25.975/05. REESTRUTURAÇÃO DE AUTARQUIA E CRIAÇÃO DE CARGOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

Nos termos da Lei Orgânica do Distrito Federal, somente por meio de lei ordinária, regularmente aprovada pela Câmara Legislativa, poderia o Chefe do Poder Executivo tratar de matéria referente à criação de cargos públicos e reestruturação de entidade autárquica, jamais podendo fazê-lo por meio de decretos, sob pena de contrariar o princípio constitucional da legalidade.

Pedido formulado em Ação Direta de Inconstitucionalidade que se julga procedente. (20060020084185ADI, Relator VASQUEZ CRUXÊN, Conselho Especial, julgado em 10/07/2007, DJ 03/08/2007 p. 132.)

Contra o último acórdão acima referido foi interposto recurso extraordinário pelo Governador do Distrito Federal, tendo o Supremo Tribunal Federal, por **unanimidade**, mantido tal entendimento. Tal decisão, de grande repercussão para o Distrito Federal, foi inclusive divulgada na página eletrônica do STF, nos seguintes termos (grifos acrescentados):

São inconstitucionais os decretos do GDF que criaram cargos na Belacap, diz STF

Por unanimidade, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) negou provimento a Recurso Extraordinário (RE 577025) ajuizado na Corte pelo Governo do Distrito Federal (GDF) contra decisão do Tribunal de Justiça do DF e Territórios, **que considerou**



inconstitucionais os decretos 26.118/05 e 25.978/05, assinados pelo então governador Joaquim Roriz, que reestruturaram o Serviço de Ajardinamento da Capital – Belacap, mudando inclusive seu nome, e criaram cargos na autarquia.

De acordo com a decisão do TJDFT, questionada nesse recurso, **só por meio de lei ordinária, de iniciativa do governador e aprovada pela Assembléia Legislativa, o GDF poderia criar cargos e alterar a estrutura administrativa da Belacap.**

Para o governador, contudo, a decisão do TJ estaria permitindo uma invasão do Poder Legislativo na competência privativa do Poder Executivo para dispor sobre a matéria.

Harmonia com a Constituição

Ao analisar o recurso, o relator do processo, ministro Ricardo Lewandowski, frisou inicialmente que não existe, no caso, controvérsia sobre ofensa direta à Constituição Federal, e sim à Lei Orgânica do DF – considerada como uma verdadeira Constituição estadual, em dispositivos que reproduzem norma constitucional.

Além disso, o ministro ressaltou seu entendimento no sentido de que a decisão do TJDFT está em harmonia com a Constituição e a jurisprudência da Corte, no sentido de que **apenas por lei ordinária, de iniciativa privativa do Poder Executivo, pode o governador dispor sobre reestruturação e criação ou alteração de cargos de autarquias como a Belacap.**

A decisão pelo desprovimento do recurso foi acompanhada por todos os ministros presentes à sessão desta quinta-feira (11). Para o ministro Marco Aurélio, a decisão do STF nesse caso tem grande repercussão na sociedade, porque se nos demais 26 estados e 5.563 municípios brasileiros, os chefes do Poder Executivo passassem criar cargos por meio de decretos, poderiam estar colocando em risco o princípio da separação de poderes. (Processo relacionado RE 577025 – Fonte: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=100756&caixaBusca=N>. 05.02.2009).

Ademais, conforme demonstrado pela Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde (doc. 2), há também flagrante violação aos princípios da **moralidade**, da **razoabilidade** e do **interesse público**, todos consagrados no art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, na medida em que **atribuições permanentes de “auditoria” na área de saúde foram, por mero ato administrativo, delegadas a ocupantes de cargos em comissão.**

Assim, há manifesta afronta ao inciso V do artigo 19 da LODF, que estabelece expressamente que os **cargos em comissão “destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”** (grifos acrescentados).



Sobre o tema, nesse particular, assim decidiu o Supremo Tribunal Federal, em decisão **unânime**, *verbis* (grifos acrescentados):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, II E V. CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO. LEI 15.224/2005 DO ESTADO DE GOIÁS. INCONSTITUCIONALIDADE.

É inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico, tais como os cargos de Perito Médico-Psiquiátrico, Perito Médico-Clínico, Auditor de Controle Interno, Produtor Jornalístico, Repórter Fotográfico, Perito Psicológico, Enfermeiro e Motorista de Representação. Ofensa ao artigo 37, II e V da Constituição federal. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos XI, XII, XIII, XVIII, XIX, XX, XXIV e XXV do art. 16-A da lei 15.224/2005 do Estado de Goiás, bem como do Anexo I da mesma lei, na parte em que cria os cargos em comissão mencionados.

(ADI 3602, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2011, DJe-108 DIVULG 06-06-2011 PUBLIC 07-06-2011 EMENT VOL-02538-01 PP-00027 RIP v. 13, n. 68, 2011, p. 425-427)

A hipótese, portanto, tendo em vista a franca inconstitucionalidade que fulmina o Decreto 32.418/10, está a merecer o reconhecimento da inconstitucionalidade por essa Egrégia Corte de Justiça, de sorte a afastar o diploma normativo mencionado do ordenamento com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*.

IV. Do Pedido

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

- a) seja esta petição inicial recebida pelo Exmo. Sr. Desembargador relator da presente ação e que seja intimado o Governador do Distrito Federal, para prestar informações acerca do ato impugnado, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6.º da Lei n.º 9.868, de 1999;
- b) em seguida, seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador do ato impugnado, nos



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria de Controle de Constitucionalidade

termos do artigo 8º da Lei n.º 9.868, de 1999 e do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal;

- c) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar parecer sobre o pedido, na condição de *custos legis*; e
- d) a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, a inconstitucionalidade do **Decreto 32.418**, de 8 de novembro de 2010, do Governador do Distrito Federal, porque contrário aos arts. 19, *caput* e inciso V, 58, incisos VII, e 71, § 1.º, incisos I e IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Brasília/DF, 3 de junho de 2014.

Antonio Henrique Graciano Suxberger
Promotor de Justiça — Assessor da PGJ

ZENAIDE SOUTO MARTINS
Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios em exercício