

*Supremo Tribunal Federal*

08/10/2003

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA  
 D.J. 06.02.2004  
 EMENTÁRIO Nº 2 1 3 8 - 3

TRIBUNAL PLENO

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.564-3 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE  
 REQUERENTE : PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B  
 ADVOGADO : PAULO MACHADO GUIMARÃES  
 REQUERIDO : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N.º 4.010, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2001. PAGAMENTO DE SERVIDORES PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. LIBERAÇÃO DE RECURSOS. EXIGÊNCIA DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

Os artigos 76 e 84, I, II e VI, a, todos da Constituição Federal, atribuem ao Presidente da República a posição de Chefe supremo da administração pública federal, ao qual estão subordinados os Ministros de Estado.

Ausência de ofensa ao princípio da reserva legal, diante da nova redação atribuída ao inciso VI do art. 84 pela Emenda Constitucional nº 32/01, que permite expressamente ao Presidente da República dispor, por decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando isso não implicar aumento de despesa ou criação de órgãos públicos, exceções que não se aplicam ao Decreto atacado.

Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente.

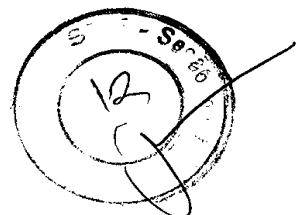
**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar improcedente a ação.

Brasília, 8 de outubro de 2003.

Maurício Corrêa - Presidente

  
 Ellen Gracie - Relatora



**ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.564-3 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA: MIN. ELLEN GRACIE  
REQUERENTE: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B  
ADVOGADO: PAULO MACHADO GUIMARÃES  
REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

**RELATÓRIO**

A Senhora Ministra Ellen Gracie: O Partido Comunista do Brasil - PC do B ajuizou ação direta de inconstitucionalidade impugnando o Decreto nº 4.010, de 12 de novembro de 2001, que tem o seguinte teor:

*“O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea ‘a’, da Constituição,*

*DECRETA:*

*Art. 1º Compete ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão mandar processar a folha de pagamento dos servidores da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, após liberação de recursos para o respectivo pagamento, mediante expressa autorização do Presidente da República.*

*Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 3º Revogam-se os Decretos nº s 3.962, de 10 de outubro de 2001, e 3.999, de 5 de novembro de 2001.”*

Alega o autor que o ato normativo impugnado, ao vincular a liberação dos recursos para o pagamento dos servidores da Administração Pública Federal à expressa autorização do Presidente da República, privou os Ministros de Estado, nas áreas de sua competência, do poder de orientação, coordenação e supervisão, conferido pelo inc. 1º do par. único do art. 87 da Constituição Federal. Sustenta que a racionalidade da administração enseja seu exercício descentralizado e que o Decreto nº 3.962/01, revogado, estabelecia um procedimento harmônico com o referido dispositivo constitucional, ao conferir aos Ministros de Estado a

responsabilidade pela liberação dos recursos destinados à remuneração de seus servidores.

Argúi, ainda, que o Presidente da República somente poderia dispor sobre a matéria em questão - que é relativa à organização e funcionamento da Administração Pública Federal - mediante o encaminhamento de projeto de lei ao Congresso Nacional. Conclui, assim, ter havido afronta ao princípio da reserva legal.

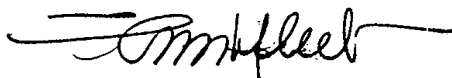
Requer a concessão de medida liminar e a procedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do Decreto impugnado.

Solicitadas informações, prestou-as o Presidente da República, valendo-se das razões elaboradas pela Advocacia-Geral da União (fls. 19/28). Ressalta que os Ministros de Estado, não obstante a elevada posição institucional que ocupam, são auxiliares do Chefe do Poder Executivo Federal. Afirma que a disciplina da organização e funcionamento da administração federal constitui prerrogativa constitucional do Presidente da República, e que por isso, eventual atribuição confiada ao Ministro de Estado, neste tema, encontra-se dependente de expressa delegação presidencial (art. 84, VI c/c seu par. único).

No tocante à alegação de violação ao princípio da reserva legal, sustenta que a atual redação do art. 84, VI, a autoriza expressamente o Presidente da República a editar decretos sobre organização e funcionamento da administração federal, desde que não implique em aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgão público.

Nos termos do art. 12 da Lei nº 9.868/99, abri vista sucessiva à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República (fl. 36). O Advogado-Geral da União ratificou as razões expostas nas informações prestadas pela Presidência da República (fl. 38). O Ministério Público Federal, em parecer da lavra do Procurador-Geral da República, Prof. Geraldo Brindeiro, opinou pela improcedência do pedido formulado na presente ação (fls. 41/43).

É o relatório. Distribuam-se cópias aos Senhores Ministros (art. 9, *caput* da Lei nº 9.868/99).



*Supremo Tribunal Federal*

08/10/2003

TRIBUNAL PLENO

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.564-3 DISTRITO FEDERAL****V O T O**

A Senhora Ministra Ellen Gracie - (Relatora): Os argumentos expendidos pelo Partido requerente não encontram abrigo na Constituição Federal. Segundo dispõe o seu art. 76, “*O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado*”. O art. 84, II explicita que compete privativamente ao Presidente da República “*exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal*”.

Vê-se que, como Chefe do Poder Executivo, é o Presidente da República o detentor da prerrogativa constitucional de comandar a Administração Pública Federal e é sob a sua orientação e coordenação que os Ministros de Estado, a ele subordinados, atuam no trato dos negócios públicos afetos às suas respectivas pastas. A estrutura administrativa federal é hierarquizada e, no seu topo, figura o Presidente da República. Tanto que, nos termos do art. 84, I da Carta Magna, compete privativamente a ele nomear e exonerar os Ministros de Estado.

Essa supremacia presidencial está evidenciada em dispositivos que regulam as competências atribuídas aos Ministros de Estado e os colocam em posição ancilar ao Presidente da República (art. 87, parágrafo único, incisos I a IV).

Alexandre de Moraes, ao comentar o tema, afirma ter a Carta de 1988 consagrado mais uma vez o presidencialismo, concentrando na figura de uma única pessoa a chefia dos negócios do Estado e do Governo. Examinando esta estrutura, na qual se confundem as figuras do Chefe de Estado e do Chefe de Governo, leciona que “*Como chefe de Governo, a função presidencial corresponde à representação interna, na gerência dos negócios internos, tanto os de natureza política (participação no processo legislativo), como nos de natureza eminentemente administrativa (art. 84, I, II, III, IV, V, VI, IX a XXVII). Assim, o Chefe de Governo exercerá a liderança da política nacional, pela orientação das decisões gerais e pela direção da máquina administrativa.*” (*Direito Constitucional*, Ed. Atlas, São Paulo, 9ª ed., 2001, p. 408/9)

ADI 2.564 / DF

*Supremo Tribunal Federal*

O Decreto impugnado, dispondo que a liberação das verbas necessárias ao pagamento dos servidores públicos federais depende de autorização expressa do Presidente da República, amolda-se perfeitamente a esse figurino constitucional.

Por outro lado, nenhuma ofensa houve ao princípio da reserva legal. Como bem exposto nas informações, o inciso VI do art. 84 da Constituição recebeu da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, uma nova redação, que permite expressamente ao Presidente da República dispor, por decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando isso não implicar aumento de despesa ou criação de órgãos públicos, exceções que não se aplicam ao Decreto atacado.

Por esses motivos, julgo **improcedente** a presente ação direta de inconstitucionalidade.



/vnl/clp

09/10/2003

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.564-3 DISTRITO FEDERAL

À revisão de aparte do Sr. Ministro Joaquim Barbosa.

## V O T O

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - Senhor Presidente, ressalvo que este meu voto não me faz entrar em contradição com o que foi dito sobre o co-exercício do Poder Executivo pelos Ministros de Estado, que são autoridades de existência necessária. Quando a Constituição diz "auxiliado", "com o auxílio de", por exemplo, o Tribunal de Contas e o Congresso Nacional, a doutrina faz uma interpretação que me parece aligeirada, entendendo "com o auxílio de" como se fosse algo descartável, por exemplo. Não é bem isso. A Constituição diz que o Congresso Nacional não poderá exercer o controle externo senão com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ou seja, é não-descartável a participação do Tribunal de Contas da União. O Presidente da República só poderá exercer o Poder Executivo com o auxílio dos Ministros de Estado. Eles não são descartáveis, tanto que o Presidente da República não pode extinguir todos os Ministérios.



O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - Se a lei, eventualmente, mudar a nomenclatura dos ministérios e passar a chamar os ministros de assessores, ou fiscais, o Poder Executivo estará sensivelmente desfigurado?

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - Topicamente, pode. Pontualmente, este ou aquele cargo pode decair sem que a estrutura presidencial sofra com isso. Agora, não pode haver exercício do Poder Executivo senão com a participação dos Ministros de Estado.

Quero apenas ressaltar que o fato de concordar com o belo voto da eminente Relatora não significa que esteja a me desdizer ou entrar em contradição com o voto ainda pouco proferido.

Voto, Senhor Presidente, seguindo a Ministra-Relatora.

\* \* \* \* \*



08/10/2003

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.564-3 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, estamos diante de uma ação direta de inconstitucionalidade voltada contra decreto, e a Corte tem sido muito rigorosa em admitir o controle concentrado nessas hipóteses.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Presidente): É um decreto autônomo.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Passou a ser um decreto autônomo em razão da Emenda n° 32, de 2001.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Mas folgo porque vejo o controle concentrado com uma abrangência maior, no que ele acaba por evitar - chegando-se, de imediato, ao pronunciamento do Supremo Tribunal Federal - inúmeros processos.

Aqui, temos delegação prevista na própria Constituição Federal, no parágrafo único do artigo 84, que dispõe:

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da



República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

É certo que não existem limites rígidos, mas pressupõe-se que a confecção da folha ocorra ao abrigo do princípio da legalidade estrita.

No inciso VI do artigo 84, com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, tem-se a competência para:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:  
a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Concluo no sentido da improcedência do pedido formulado na inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade.



08/10/2003

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.564-3 DISTRITO FEDERAL

À revisão de aparte da Sra. Ministra Ellen Gracie (Relatora).

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.564

CONFIRMAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhor Presidente, queria apenas perguntar à Ministra-Relatora se há alguma lei atribuindo ao Ministro de Estado a competência para processar folha de pagamento dos órgãos da administração pública. Porque, se existir a lei, aí, fico um pouco em dificuldade. Lembrei-me disso neste exato momento, mas, se não existir essa lei, tudo bem.

A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (RELATORA) - Veja Ministro, o decreto não retira essa competência.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Quero dizer, existe alguma lei posterior à Emenda nº 32?

A SRA. MINISTRA ELLEN GRACIE (RELATORA) - Não. Apenas para rememorar, esse decreto surgiu na esteira de uma série de decretações de prisão de ministros em função de greves. O Ministro da Educação estava para ser preso porque não liberava os valores. Lembram-se disso? Então, editou-se o decreto para concentrar tal



poder na figura do Presidente da República. Esse o motivo pelo qual foi editado esse decreto.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Então, posterior à Emenda nº 32 não existe lei conferindo tal atribuição ao Ministro de Estado da Administração.

Confirmo o meu voto.

\*\*\*\*\*



PLENÁRIO


EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.564-3  
PROCED.: DISTRITO FEDERAL  
RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE  
REQTE.: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B  
ADV.: PAULO MACHADO GUIMARÃES  
REQDO.: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

**Decisão:** O Tribunal, por decisão unânime, julgou improcedente a ação. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Maurício Corrêa. Impedido o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Nelson Jobim. Plenário, 08.10.2003.

Presidência do Senhor Ministro Maurício Corrêa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto e Joaquim Barbosa.

Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.

  
Luiz Romimatsu  
Coordenador