

30/08/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.724 RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT**
ADV.(A/S) : **TADEU APARECIDO RAGOT**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**
ADV.(A/S) : **ESEQUIAS PEGADO CORTEZ NETO**

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Complementar 143/96 do Estado do Rio Grande do Norte. Programa Estadual de Desestatização – PED. 3. Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. 4. Medida Liminar indeferida pelo Plenário. 5. Desnecessidade de lei específica. Autorização conferida ao Chefe do Poder Executivo subordina-se às regras legalmente estabelecidas no Programa de Desestatização. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar improcedente o pedido formulado na ação direta, nos termos do voto do Relator.

Brasília, Sessão Virtual de 23 a 29 de agosto de 2019.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente

30/08/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.724 RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT**
ADV.(A/S) : **TADEU APARECIDO RAGOT**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**
ADV.(A/S) : **ESEQUIAS PEGADO CORTEZ NETO**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores, em que se pede a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar 143, de 3 de abril de 1996, do Estado do Rio Grande do Norte. A lei impugnada institui o Programa Estadual de Desestatização (PED) e cria o Fundo de Privatização do Estado do Rio Grande do Norte.

O requerente afirma que a lei em questão conferiu amplos e ilimitados poderes ao Executivo estadual para alienar o controle acionário de toda e qualquer empresa controlada pelo Estado do Rio Grande do Norte, bastando apenas que o Executivo manifeste interesse por meio de decreto. Sustenta que o Poder Legislativo entregou um “verdadeiro cheque em branco” ao Poder Executivo, violando os princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Cita a doutrina de Fábio Konder Comparato, Celso Antônio Bandeira de Melo e Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

Aduz que, com base no precedente da ADI 234, somente é possível privatização mediante lei que especifique a sociedade ou empresa pública

ADI 1724 / RN

a ser privatizada, cabendo ao legislador apontar o interesse coletivo ou o imperativo de ordem pública a justificar a transferência da atividade à iniciativa privada.

O pedido de medida liminar foi indeferido pelo Plenário desta Corte por unanimidade (eDoc 11), nos seguintes termos:

"Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Complementar nº 143, de 03 de abril de 1996, do Estado do Rio Grande do Norte que instituiu o Programa Estadual de Desestatização PED. 3. Alegação de que o diploma legal confere ao Governo do Estado amplos poderes para alienar o controle acionário de toda e qualquer empresa controlada direta ou indiretamente pelo Estado. 4. Da análise da Lei Complementar nº 143, depreende-se que o programa de desestatização em exame não confere ao Governador inteira discricção quanto à privatização de empresas controladas pelo Estado, ficando sua execução sujeita à verificação, caso a caso, dos motivos que justifiquem o procedimento respectivo, nos limites definidos na Lei Complementar local. 5. Incabível, no caso concreto, retomar o debate acerca da necessidade, ou não, de lei específica para cada privatização de empresa controlada pelo Estado. 6. Na espécie, a lei norte-riograndense dispõe, de forma ampla, sobre o programa de desestatização, ad instar da legislação federal, não se fazendo, destarte, necessária de autorização específica. 7. Não configuração do pressuposto da relevância jurídica. Medida cautelar indeferida."

O Governo do Estado do Rio Grande do Norte prestou informações (eDoc 6). Em síntese, sustenta que a legislação estadual segue os parâmetros fixados pela Lei federal 8.031/90, que planificou a matéria em âmbito nacional.

ADI 1724 / RN

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela inexistência das pretensas inconstitucionalidades (eDoc 16). Preliminarmente, infere a inépcia da inicial por não indicar o dispositivo constitucional vulnerado. No mérito, sustenta que a legislação estadual impugnada, embora autorize o Chefe do Poder Executivo a proceder à privatização de todas as empresas controladas, direta ou indiretamente pelo Estado (art. 3º), condiciona tal prerrogativa à observância de diretrizes primordiais do programa de desestatização (art. 1º), tais como a de melhor ordenar as atividades estatais na área econômica (item I); de contribuir para a redução de dívida pública, saneando as finanças do Estado (item II); de permitir a retomada de investimentos, visando, inclusive, a reestruturação da Administração Pública, voltada a funções essenciais, especialmente, nas áreas de educação, segurança e saúde, inclusive saneamento básico (itens III e IV), dentre outras.

O parecer do *Parquet* federal é pela improcedência da ação direta de inconstitucionalidade (eDoc 18).

É o relatório.

30/08/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.724 RIO GRANDE DO NORTE

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): A questão constitucional debatida na presente ação tem como objetivo saber se a Lei Complementar 143/1996, do Estado do Rio Grande do Norte, que institui o Programa Estadual de Desestatização (PED) e cria o Fundo de Privatização do Estado do Rio Grande do Norte, violaria os princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade.

Trata-se, portanto, de verificar se há vício de inconstitucionalidade substancial decorrente do excesso de Poder Legislativo, o que reputo um dos mais tormentosos temas do controle de constitucionalidade contemporâneo.

Cuida-se de aferir a compatibilidade da lei aos fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da proporcionalidade (*Verhältnismässigkeitsprinzip*), isto é, de se proceder à censura sobre a adequação (*Geeignetheit*) e a necessidade (*Erforderlichkeit*) do ato legislativo.

O excesso de poder como manifestação de inconstitucionalidade configura afirmação da censura judicial no âmbito da discricionariedade legislativa ou, como assente na doutrina alemã, na esfera de liberdade de conformação do legislador (*gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit*).

A inconstitucionalidade por excesso de poder legislativo introduz delicada questão relativa aos limites funcionais da jurisdição constitucional. Não se trata, propriamente, de sindicat *os motivi interiori della volizione legislativa*.

Também, não se cuida de investigar, exclusivamente, a finalidade da lei, invadindo seara reservada ao Poder Legislativo, tendo em vista que

ADI 1724 / RN

isso envolveria o próprio mérito do ato legislativo.

Na Alemanha, a Corte Constitucional assentou, em uma de suas primeiras decisões (23.10.1951), que sua competência cingia-se à apreciação da legitimidade de uma norma, sendo-lhe defeso cogitar de sua conveniência (*Zweckmäßigkeit*).

Todavia, “a questão sobre a liberdade discricionária outorgada ao legislador, bem como sobre os limites dessa liberdade, é uma questão jurídica suscetível de aferição judicial”.

O conceito de discricionariedade no âmbito da legislação traduz, a um só tempo, ideia de liberdade e de limitação. Reconhece-se ao legislador o *poder de conformação* dentro de limites estabelecidos pela Constituição. E, dentro desses limites, diferentes condutas podem ser consideradas legítimas.

Por outro lado, o poder de legislar contempla, igualmente, o dever de legislar, no sentido de assegurar uma proteção suficiente dos direitos fundamentais (*Untermassverbot*).

A jurisprudência da Corte Constitucional alemã parece aceitar que o fundamento do princípio da proporcionalidade reside tanto no âmbito dos direitos fundamentais quanto no contexto do estado de direito. Todavia, afigura-se inegável que, não raras vezes, a aplicação do princípio da proporcionalidade decorre de uma compreensão ampla e geral da ordem jurídica como um todo.

O princípio da proporcionalidade é invocado, igualmente, quando poderes, órgãos, instituições ou qualquer outro partícipe da vida constitucional ou dos processos constitucionais colocam-se em situações de conflito. Daí, a aplicação do referido princípio nas situações de conflito de competência entre União e estado ou entre maioria e minoria parlamentar ou, ainda, entre o parlamento e um dado parlamentar.

No que se refere aos elementos do princípio da proporcionalidade, naquela obra citada, também identifiquei:

“A doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso

ADI 1724 / RN

(Verhältnismässigkeitsprinzip; Übermassverbot), que se revela mediante contraditoriedade, incongruência e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. No direito constitucional alemão, outorga-se ao princípio da proporcionalidade ou ao princípio da proibição de excesso qualidade de norma constitucional não escrita.

A utilização do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso no direito constitucional envolve, como observado, a apreciação da necessidade (*Erforderlichkeit*) e adequação (*Geeignetheit*) da providência legislativa

Assim, em decisão proferida em março de 1971, o *Bundesverfassungsgericht* assentou que o princípio do Estado de Direito proíbe leis restritivas inadequadas à consecução de seus fins, acrescentando que *'uma providência legislativa não deve ser já considerada inconstitucional por basear -se em um erro de prognóstico'* – *BverfGE*, 25:1(12)

O Tribunal Constitucional explicitou, posteriormente, que *'os meios utilizados pelo legislador devem ser adequados e necessários à consecução dos fins visados. O meio é adequado se, com a sua utilização, o evento pretendido pode ser alcançado; é necessário se o legislador não dispõe de outro meio eficaz, menos restritivo aos direitos fundamentais'*.

A aferição da constitucionalidade da lei em face do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso contempla os próprios limites do poder de conformação outorgado ao legislador. É o que se constata em decisão do *Bundesverfassungsgericht* na qual, após discutir aspectos relativos à eficácia e adequação de medidas econômicas consagradas em ato legislativo, concluiu-se que o legislador não havia ultrapassado os limites da discricionariedade que lhe fora outorgada.

O Tribunal reconhece que o estabelecimento de objetivos e a definição dos meios adequados pressupõem uma decisão de índole política, econômica, social, ou político-jurídica. Esse juízo inerente à atividade política parece ter determinado uma postura cautelosa do Tribunal no exame relativo à adequação

ADI 1724 / RN

das medidas legislativas. A inconstitucionalidade de uma providência legal por objetiva desconformidade ou inadequação aos fins somente pode ser constatada em casos raros e especiais.

Embora reflita a delicadeza da aplicação desse princípio no juízo de constitucionalidade, tal orientação não parece traduzir uma atitude demissionária quanto ao controle da adequação das medidas legislativas aos fins constitucionalmente perseguidos.

Uma lei será inconstitucional, por infringente ao princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, diz a Corte Constitucional alemã, *'se se puder constatar, inequivocamente, a existência de outras medidas menos lesivas'*.

No Direito português, o princípio da proporcionalidade em sentido amplo foi erigido à dignidade de princípio constitucional consagrando-se, no art. 18º, 2, do texto magno, que *'a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar -se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos'*.

O princípio da proibição de excesso, tal como concebido pelo legislador português, afirma Canotilho, *'constitui um limite constitucional à liberdade de conformação do legislador'*.

Portanto, a doutrina constitucional mais moderna enfatiza que, em se tratando de imposição de restrições a determinados direitos, deve-se indagar não apenas sobre a admissibilidade constitucional da restrição eventualmente fixada, mas também sobre a compatibilidade das restrições estabelecidas com o *princípio da proporcionalidade*. Essa orientação, que permitiu converter o princípio da reserva legal (*Gesetzesvorbehalt*) no *princípio da reserva legal proporcional* (*Vorbehalt des verhältnismässigen Gesetzes*), pressupõe não só a legitimidade dos meios utilizados e dos fins perseguidos pelo legislador, mas também a *adequação* desses meios para consecução dos objetivos pretendidos (*Geeignetheit*) e a *necessidade* de sua utilização (*Notwendigkeit oder Erforderlichkeit*).

ADI 1724 / RN

O subprincípio da *adequação* (*Geeignetheit*) exige que as medidas interventivas adotadas mostrem-se aptas a atingir os objetivos pretendidos. A Corte Constitucional examina se o meio é 'simplesmente inadequado' (*schlechthin ungeeignet*), 'objetivamente inadequado' (*objektiv ungeeignet*), "manifestamente inadequado ou desnecessário" (*offenbar ungeeignet oder unnötig*), 'fundamentalmente inadequado' (*grundsätzlich ungeeignet*), ou 'se com sua utilização o resultado pretendido pode ser estimulado' (*ob mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann*).

O subprincípio da *necessidade* (*Notwendigkeit oder Erforderlichkeit*) significa que nenhum meio menos gravoso ao indivíduo revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos.

Em outros termos, o meio não será necessário se o objetivo almejado puder ser alcançado com a adoção de medida que se revele a um só tempo adequada e menos onerosa. Ressalte-se que, na prática, adequação e necessidade não têm o mesmo *peso* ou relevância no juízo de ponderação. Assim, apenas o que é *adequado* pode ser *necessário*, mas o que é *necessário* não pode ser *inadequado*.

Pieroth e Schlink ressaltam que a prova da *necessidade* tem maior relevância do que o teste da adequação. Positivo o teste da necessidade, não há de ser negativo o teste da adequação. Por outro lado, se o teste quanto à necessidade revelar-se negativo, o resultado positivo do teste de adequação não mais poderá afetar o resultado definitivo ou final. De qualquer forma, um juízo definitivo sobre a proporcionalidade da medida há de resultar da rigorosa ponderação e do possível equilíbrio entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador (*proporcionalidade em sentido estrito*). É possível que a própria ordem constitucional forneça um indicador sobre os critérios de avaliação ou de ponderação que devem ser adotados. Pieroth e Schlink advertem, porém, que nem sempre a doutrina e a jurisprudência se contentam com essas indicações fornecidas

ADI 1724 / RN

pela Lei Fundamental, incorrendo no risco ou na tentação de substituir a decisão legislativa pela avaliação subjetiva do juiz.

Tendo em vista esses riscos, procura-se solver a questão com base nos outros elementos do princípio da proporcionalidade, enfatizando-se, especialmente, o significado do subprincípio da necessidade. A proporcionalidade em sentido estrito assumiria, assim, o papel de um *controle de sintonia fina* (*Stimmigkeitskontrolle*), indicando a justeza da solução encontrada ou a necessidade de sua revisão". (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*, 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 223/226).

Diante desse cenário, *in casu*, não verifico qualquer desproporcionalidade ou irrazoabilidade na legislação impugnada, frente a necessidade de "reordenar as atividades do Estado na área econômica"; "contribuir para a redução da dívida pública do Estado e consequente saneamento de suas finanças"; "estimular a livre concorrência"; e "promover investimentos visando a reestruturação da administração pública, com o objetivo de ampliar e aperfeiçoar a sua atuação nas funções públicas essenciais, em especial nas áreas de educação, segurança e saúde pública, inclusive saneamento básico".

Ao indeferir o pedido de medida liminar, o Plenário desta Corte entendeu que a legislação estadual não configura "mera autorização ao Governador" para proceder à privatização das empresas controladas pelo Estado, uma vez que está sujeito às diretrizes e objetivos fundamentais do Programa de Desestatização nela fixados.

No voto proferido no julgamento da liminar, o Ministro Néri da Silveira anotou, *in verbis*:

"(...) o programa de desestatização em exame não confere ao Governador inteira discricção quanto à privatização de empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado,

ADI 1724 / RN

senão que sua execução fica sujeita à verificação, caso a caso, dos motivos que justifiquem o procedimento respectivo, nos limites definidos na Lei Complementar local, podendo, destarte, sofrer o controle judicial, desde que provocado por quem quer seja, pois a enumeração constante do art. 7º transcrito bem demonstra estar a Comissão Diretora do Programa obrigada a amplos esclarecimentos, estudos, avaliações, definição de critérios de fixação do preço total de alienação da empresa a ser privatizada e valor de cada ação, de tudo prestando contas e elaborando relatórios. Ora, cuidando-se, assim, de processo aberto ao público, assegurada, pelo inciso V do aludido art. 7º, “rigorosa transparência dos processos de alienação”, bem de compreender é que os partidos políticos e a sociedade em geral poderão fiscalizar os procedimentos e impugná-los, perante o Poder Judiciário, a teor do art. 5º, XXV, da Constituição, tal como tem sucedido no âmbito federal, desde a vigência da Lei nº 8031, de 12/4/1990, agora, substituída pela Lei nº 9491, de 9/9/1997.

Penso que, no caso concreto do Estado do Rio Grande do Norte, o legislador local, seguindo a disciplina deduzida no âmbito federal, regulou, em lei geral, a matéria concernente a seu programa de desestatização.” (fl. 77)

A propósito da necessidade de lei específica, observou o Ministro Néri da Silveira, quando do julgamento da cautelar nesta ação direta, que:

“a lei norte-rio-grandense dispõe, de forma efetiva, sobre o programa de desestatização, ad instar da legislação federal, não se fazendo, destarte, necessária autorização específica, eis que lei geral define disciplina ampla de todo o processo de privatização, que se sujeita, assim, a controle de todas as ordens, inclusive no plano judicial, com ações específicas a cada caso, com vistas a demonstrar eventual desatendimento a preceito da Constituição e da lei geral de regência das privatizações (fl. 80)”.

ADI 1724 / RN

Observe-se, ademais, que esta Corte, ao julgar a ADI 234-RJ, Rel. Min. Néri da Silveira, unânime, DJ 26.5.1995, teve oportunidade de acentuar não ser admissível, no sistema da Constituição, que norma de Constituição estadual proíba o Estado de reordenar sua posição na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevida ou desnecessariamente exploradas pelo setor público.

A diferença desse precedente para o caso dos autos, no entanto, reside no fato de que lá não havia lei geral de desestatização no Estado, mas, tão só, regra da Constituição local que sujeitava a alienação de quaisquer ações de sociedade de economia mista e empresa pública a autorização legislativa, competindo, exclusivamente, à Assembleia Legislativa autorizar a criação, fusão ou extinção, nos termos do art. 69, parágrafo único, e 99, XXXIII, da Constituição Estadual.

Não parece haver dúvida de que a autorização conferida ao Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte subordina-se às regras legalmente estabelecidas no Programa de Desestatização, estando as decisões administrativas submetidas a amplo controle social e, especialmente, ao controle judicial.

Nesse sentido, entendo oportuno transcrever trecho do parecer da Procuradoria-Geral da República:

“Não ficou demonstrada adequadamente, pois, a alegada inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 143/96, do Estado do Rio Grande do Norte. Com efeito, o art. 1º, da lei ora questionada, define com clareza os objetivos fundamentais do Programa de Desestatização, como se vê:

‘Art. 1º – Fica instituído o Programa Estadual de Desestatização – PED, que tem os seguintes objetivos fundamentais:

I – reordenar as atividades do Estado na área econômica, transferindo à iniciativa privada aquelas

ADI 1724 / RN

indevidamente exploradas pelo setor público.

II – contribuir para a redução da dívida pública do Estado e conseqüente saneamento de suas finanças.

III – permitir a retomada de investimentos em empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada.

IV – promover investimentos visando a reestruturação da Administração Pública, com o objetivo de ampliar e aperfeiçoar a sua atuação nas funções públicas essenciais, em especial nas áreas de educação, segurança e saúde pública, inclusive saneamento básico.

V – estimular a livre concorrência e a democratização da propriedade do capital das empresas a serem privatizadas.’

Observa-se, portanto, que, além de estarem definidos os objetivos fundamentais do programa, aos quais o Governador do Estado do Rio Grande do Norte fica sujeito, pode ele, como Chefe do Poder Executivo proceder, apenas, conforme lhe autoriza a lei, no que concerne à privatização das empresas direta ou indiretamente controladas pelo Estado.

Convém ressaltar, ainda, que o Programa de Desestatização daquele Estado instituído pela Lei Complementar Estadual nº 143/96, terá uma Comissão Diretora, nos termos do art. 6º, e seu parágrafo único, e cujas atribuições estão definidas no art. 7º, da mesma lei. Vê-se, também, que a mencionada Comissão Diretora, subordinada ao Governador do Estado, é também assessorada por um Procurador do Estado, designado pelo Procurador-Geral. Não procede, pois, a assertiva do Partido requerente de que o Governo do Estado do Rio Grande do Norte dispõe de amplos e ilimitados poderes para proceder a privatização das empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado, como, igualmente, inadequada a alegação de ofensa ao princípio da proporcionalidade, visto que não há qualquer indício de irrazoabilidade. Nesse caso, a norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-

ADI 1724 / RN

se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do **due process of law**. (CF, art. 5º, LIV) (ADI nº 1407-2DF, rel. Min. Celso de Mello, DJ 24.11.2000).

Ademais, já ficou assentado no julgamento da liminar, que o legislador do Estado do Rio Grande do Norte tão só seguiu o modelo federal com relação ao seu programa de desestatização, nos termos do voto do eminente Ministro Néri da Silveira, do qual vale destacar a seguinte passagem (fls. 77):

‘Dessa maneira, o programa de desestatização em exame não confere ao Governador inteira discricção quanto à privatização de empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado, senão que sua execução fica sujeita à verificação, caso a caso, dos motivos que justifiquem o procedimento respectivo, nos limites definidos na Lei Complementar local, podendo, destarte, sofrer o controle judicial, desde que provocado por quem quer que seja, pois a enumeração constante do art. 7º transcrito bem demonstra estar a Comissão Diretora do Programa obrigada a amplos esclarecimentos, estudos, avaliações, definições de critérios de fixação do preço total de alienação da empresa a ser privatizada e valor de cada ação, de tudo prestando contas e elaborando relatórios. Ora, cuidando-se, assim, de processo aberto ao público, assegurada, pelo inciso V do aludido art. 7º, ‘rigorosa transparência dos processos de alienação’, bem de compreender é que os partidos políticos e a sociedade em geral poderão fiscalizar os procedimentos e impugná-los, perante o Poder Judiciário, a teor do art. 5º, XXV, da Constituição, tal como tem sucedido no âmbito federal, desde a vigência da Lei nº 8031, de 12/4/1990, agora, substituída pela Lei nº 9491, de 9/9/1997.’

Dessa forma, a prerrogativa conferida ao Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte de proceder a privatização de todas as empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado, encontra-se condicionada à observância de regras do Programa de Desestatização, como p.

ADI 1724 / RN

ex., a de melhor ordenar as atividades estatais na área econômica; de contribuir para a diminuição da dívida pública, saneando as finanças do Estado; permitir a retomada de investimentos, com o objetivo de reestruturar a Administração Pública, relativamente às funções essenciais, principalmente, nas áreas de educação, saúde, e, inclusive, saneamento básico (art. 1, incisos I, II, III e IV).

Conclui-se, portanto, que a autorização legal de privatização de empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado do Rio Grande do Norte, nos termos do art. 3º, da Lei Complementar Estadual nº 143/96, não vulnera nenhum dispositivo constitucional. Pelo contrário, a lei complementar estadual questionada coaduna-se com a legislação federal, antes disciplinada pela Lei nº 8031, de 12.4.1990, e atualmente, pela Lei Federal nº 9491, de 9.9.1997, que alterou os procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização.”

Essa é o entendimento consolidado pela jurisprudência desta Corte, segundo o qual não há necessidade de lei específica a autorizar a desestatização de determinada sociedade ou empresa pública. Cita-se, a propósito, o decidido por este Tribunal nas ADI-MC 562, Rel. Min. Ilmar Galvão, Pleno, DJ 26.3.1993; ADI 1549-MC, rel. Min. Francisco Rezek, Pleno, DJ 18.5.2001; ADI-MC 1703, rel. Ilmar Galvão, Pleno, DJ 13.8.199; e ADI-MC 3578, rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, DJ 24.2.2006:

“I. Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade: caso de excepcional urgência, que autoriza a decisão liminar sem audiência dos partícipes da edição das normas questionadas (LADIn, art. 10, § 3º), dada a iminência do leilão de privatização do controle de instituição financeira, cujo resultado poderia vir a ser comprometido com a concessão posterior da medida cautelar. **II. Desestatização de empresas públicas e sociedades de economia mista: alegação de exigência constitucional de autorização legislativa específica, que - contra o voto do relator - o Supremo Tribunal tem rejeitado; caso concreto, ademais, no qual a transferência**

ADI 1724 / RN

do controle da instituição financeira, do Estado-membro para a União, foi autorizada por lei estadual (conforme exigência do art. 4º, I, a, da MPr 2.192-70/01 - PROES) e a subsequente privatização pela União constitui a finalidade legal específica de toda a operação; indeferimento da medida cautelar com relação ao art. 3º, I, da MPr 2.192-70/01, e ao art. 2º, I, II e IV, da L. 9.491/97. III. Desestatização: manutenção na instituição financeira privatizada das disponibilidades de caixa da administração pública do Estado que detinha o seu controle acionário (MPr 2.192-70/01, art. 4º, § 1º), assim como dos depósitos judiciais (MPr 2.192-70/01, art. 29): autorização genérica, cuja constitucionalidade - não obstante emanada de diploma legislativo federal - é objeto de questionamento de densa plausibilidade, à vista do princípio da moralidade - como aventado em precedentes do Tribunal (ADIn 2.600-MC e ADIn 2.661-MC) - e do próprio art. 164, § 3º, da Constituição - que não permitiria à lei, ainda que federal, abrir exceção tão ampla à regra geral, que é a de depósitos da disponibilidade de caixa da Administração Pública em instituições financeiras oficiais; aparente violação, por fim, da exigência constitucional de licitação (CF, art. 37, XXI); ocorrência do periculum in mora: deferimento da medida cautelar para suspender ex nunc a eficácia dos arts. 4º, § 1º, e 29 e parágrafo único do ato normativo questionado (MPr 2.192/70/01).” (grifei)

Não verifico, assim, qualquer inconstitucionalidade na lei ora impugnada, conforme entendimento anteriormente exarado pelo Plenário desta Corte ao indeferir a medida cautelar aqui pleiteada.

Ante o exposto, julgo improcedente a ação direta de inconstitucionalidade.

30/08/2019

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.724 RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT**
ADV.(A/S) : **TADEU APARECIDO RAGOT**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**
ADV.(A/S) : **ESEQUIAS PEGADO CORTEZ NETO**

VOTO - VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Saúdo o bem lançado relatório proferido pelo e. Ministro Gilmar Mendes.

Apenas para rememorar os principais argumentos desta ação direta, trata-se de pedido para que este Tribunal declare inconstitucional a Lei Complementar do Estado do Rio Grande do Norte 143, de 3 de abril de 1996, que institui o Programa Estadual de Desestatização. Na inicial, argui-se a ofensa à proporcionalidade e à razoabilidade, porquanto a lei concederia excessiva discricionariedade ao Poder Executivo para alienar o controle acionário de quaisquer empresas públicas e sociedades de economia mista pertencentes ao Estado.

Em julgamento da medida cautelar, sob relatoria do Ministro Néri da Silveira, o Supremo Tribunal Federal indeferiu a liminar. A decisão foi assim ementada:

“EMENTA: - Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Complementar nº 143, de 03 de abril de 1996, do Estado do Rio Grande do Norte, que instituiu o Programa Estadual de Desestatização - PED. 3. Alegação de que o diploma legal confere ao Governo do Estado amplos poderes para alienar o

ADI 1724 / RN

controle acionário de toda e qualquer empresa controlada direta ou indiretamente pelo Estado. 4. Da análise da Lei Complementar nº 143, depreende-se que o programa de desestatização em exame não confere ao Governador inteira discricção quanto à privatização de empresas controladas pelo Estado, ficando sua execução sujeita à verificação, caso a caso, dos motivos que justifiquem o procedimento respectivo, nos limites definidos na Lei Complementar local. 5. Incabível, no caso concreto, retomar o debate acerca da necessidade, ou não, de lei específica para cada privatização de empresa controlada pelo Estado. 6. Na espécie, a lei norte-rio-grandense dispõe, de forma ampla, sobre o programa de desestatização, ad instar da legislação federal, não se fazendo, destarte, necessária autorização específica. 7. Não configuração do pressuposto da relevância jurídica. 8. Medida cautelar indeferida.”

(ADI 1724 MC, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/1997, DJ 22-10-1999 PP-00056 EMENT VOL-01968-01 PP-00101)

Sobrevieram, então, as manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, que opinaram pela improcedência da ação. Aduzem, no mérito, que a prerrogativa do chefe do poder executivo é mitigada pela observância das diretrizes do programa de desestatização.

Era o que tinha a rememorar.

Acompanho, no mérito, o voto do e. Ministro Relator.

A norma impugnada na presente ação direta, embora faculte ao chefe do poder executivo, nos termos do art. 3º, “proceder à privatização de todas as empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado”, exige que se observe o disposto no art. 1º do mesmo diploma.

Este artigo, por sua vez, estabelece que:

“Art. 1º - Fica instituído o Programa Estadual de Desestatização - PED, que tem os seguintes objetivos fundamentais:

ADI 1724 / RN

I - reordenar as atividades do Estado na área econômica, transferindo à iniciativa privada aquelas indevidamente exploradas pelo setor público.

II - contribuir para a redução da dívida pública do Estado e conseqüente saneamento de suas finanças.

III - permitir a retomada de investimentos em empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada.

IV - promover investimentos visando a reestruturação da Administração Pública, com o objetivo de ampliar e aperfeiçoar a sua atuação nas funções públicas essenciais, em especial nas áreas de educação, segurança e saúde pública, inclusive saneamento básico;

V - estimular a livre concorrência e a democratização da propriedade do capital das empresas a serem privatizadas.”

A conjugação de ambos os dispositivos permite inferir que a discricionariedade atribuída ao chefe do poder executivo condiz com a sua iniciativa na definição dos critérios pelos quais é possível ao Estado intervir no domínio econômico. Nesse sentido, os parâmetros fixados no art. 1º repetem diversos princípios constitucionais a fim de permitir ao legislador concretizar a realização de direitos fundamentais.

Por que se limita a indicar parâmetros de atuação, é impossível, abstratamente, qualificar como inconstitucional a autorização concedida ao poder executivo que se fundamenta na garantia do direito à educação, à segurança ou à saúde pública, nos termos, por exemplo, do art. 1º, IV, da lei complementar estadual. Dada à equivalência em abstrato de ambos os princípios constitucionais (separação dos poderes e direitos fundamentais), o juízo de proporcionalidade deve guardar deferência à opção do legislativo.

Não se aduza, por fim, que o grau de interferência é, no que tange à separação de poderes, mais relevante, na medida em que retiraria a possibilidade de exame individualizado por parte do poder legislativo das condições previstas no texto constitucional. Isso porque, como assentou o então Relator quando do julgamento da medida cautelar, é inaplicável ao caso o precedente na ADI 234, DJ 15.09.1995. Ademais, o

ADI 1724 / RN

próprio Supremo Tribunal Federal tem entendido que a exigência constitucional de lei para autorizar a alienação do controle acionário não precisa ser específica.

Conquanto guarde reservas a essa posição, ante a impossibilidade de reexaminar esses precedentes no caso presente, cumpre, por ora, apenas consignar que adiro, pelo princípio da colegialidade, às razões expostas pelo e. Relator.

Voto, portanto, por acompanhá-lo, julgando improcedente a presente ação direta.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.724

PROCED. : RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT

ADV.(A/S) : TADEU APARECIDO RAGOT (SP118773/)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

ADV.(A/S) : ESEQUIAS PEGADO CORTEZ NETO (000426A/RN)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta, nos termos do voto do Relator. O Ministro Edson Fachin acompanhou o Relator com ressalvas. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 23.8.2019 a 29.8.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário