

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR) : O Partido dos Trabalhadores (PT) ajuizou esta ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, contra o art. 189 da Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997, e o art. 3º do Anexo do Decreto n. 2.546, de 14 de abril de 1998. Eis o teor dos dispositivos:

Lei n. 9.472/1997 :

Art. 189. Para a reestruturação das empresas enumeradas no art. 187, fica o Poder Executivo autorizado a adotar as seguintes medidas:

- I – cisão, fusão e incorporação;
- II – dissolução de sociedade ou desativação parcial de seus empreendimentos;
- III – redução de capital social.

Decreto n. 2.546/1998 (Anexo):

Art. 3º A reestruturação societária das empresas federais de telecomunicações dar-se-á mediante cisão parcial da Telecomunicações Brasileiras S.A. – TELEBRAS, que fica autorizada a constituir doze empresas que a sucederão como controladora:

I – das seguintes empresas atuantes na Região I do Plano Geral de Outorgas:

- a) Telecomunicações do Rio de Janeiro S.A. – TELERJ;
- b) Telecomunicações de Minas Gerais S.A. – TELEMIG;
- c) Telecomunicações do Espírito Santo S.A. – TELEST;
- d) Telecomunicações da Bahia S.A. – TELEBAHIA;
- e) Telecomunicações de Sergipe S.A. – TELERGIPE;
- f) Telecomunicações de Alagoas S.A. – TELASA;
- g) Telecomunicações de Pernambuco S.A. – TELPE;
- h) Telecomunicações da Paraíba S.A. – TELPA;
- i) Telecomunicações do Rio Grande do Norte S.A. – TELERN;
- j) Telecomunicações do Ceará S.A. – TELECEARÁ;
- l) Telecomunicações do Piauí S.A. – TELEPISA;
- m) Telecomunicações do Maranhão S.A. – TELMA;
- n) Telecomunicações do Pará S.A. – TELEPARÁ;
- o) Telecomunicações do Amapá S.A. – TELEAMAPÁ;
- p) Telecomunicações do Amazonas S.A. – TELAMAZON; e
- q) Telecomunicações de Roraima S.A. – TELAIMA;

II – das seguintes empresas atuantes na Região II do Plano Geral de Outorgas:

- a) Telecomunicações de Brasília S.A. – TELEBRASÍLIA;
- b) Telecomunicações de Goiás S.A. – TELEGOIÁS;

- c) Telecomunicações de Mato Grosso S.A. – TELEMAT;
 - d) Telecomunicações de Rondônia S.A. – TELERON;
 - e) Telecomunicações do Acre S.A. – TELEACRE;
 - f) Telecomunicações de Mato Grosso do Sul S.A. – TELEMS;
 - g) Telecomunicações do Paraná S.A. – TELEPAR;
 - h) Telecomunicações de Santa Catarina S.A. – TELESC; e
 - i) Companhia Telefônica Melhoramento e Resistência – CTMR;
- III – das seguintes empresas atuantes na Região III do Plano Geral de Outorgas:
- a) Telecomunicações de São Paulo S.A. – TELESP; e
 - b) Companhia Telefônica da Borda do Campo – CTBC;
- IV – da Empresa Brasileira de Telecomunicações S.A. – EMBRATEL, atuante na Região IV do Plano Geral de Outorgas;
- V – da TELESP Celular S.A., atuante nas Áreas de Concessão 1 e 2 para exploração do Serviço Móvel Celular;
- VI – das seguintes empresas atuantes na Área de Concessão 3 para exploração do Serviço Móvel Celular:
- a) TELERJ Celular S.A.; e
 - b) TELEST Celular S.A.;
- VII – da TELEMIG Celular S.A., atuante na Áreas de Concessão 4 para exploração do Serviço Móvel Celular;
- VIII – das seguintes empresas atuantes nas Áreas de Concessão 5 e 6 para exploração do Serviço Móvel Celular:
- a) TELEPAR Celular S.A.;
 - b) TELESC Celular S.A.; e
 - c) CTMR Celular S.A.;
- IX – das seguintes empresas atuantes na Área de Concessão 7 para a exploração do Serviço Móvel Celular:
- a) TELEBRASÍLIA Celular S.A.;
 - b) TELEMS Celular S.A.;
 - c) TELEGOIÁS Celular S.A.;
 - d) TELEMAT Celular S.A.;
 - e) TELERON Celular S.A.; e
 - f) TELEACRE Celular S.A.;
- X – das seguintes empresas atuantes na Área de Concessão 8 para a exploração do Serviço Móvel Celular:
- a) TELAMAZON Celular S.A.;
 - b) TELAIMA Celular S.A.;
 - c) TELEPARÁ Celular S.A.;
 - d) TELEAMAPÁ Celular S.A.; e
 - e) TELMA Celular S.A.;
- XI – das seguintes empresas atuantes na Área de Concessão 9 para exploração do Serviço Móvel Celular:
- a) TELEBAHIA Celular S.A.; e
 - b) TELERGIPE Celular S.A.;

XII – das seguintes empresas atuantes na Área de Concessão 10 para exploração do Serviço Móvel Celular:

- a) TELASA Celular S.A.;
- b) TELPE Celular S.A.;
- c) TELPA Celular S.A.;
- d) TELERN Celular S.A.;
- e) TELECEARÁ Celular S.A.; e
- f) TELEPISA Celular S.A.

Na petição inicial, alegava-se que a cisão parcial da Telebras, ao dar origem a doze novas companhias sem a edição de lei específica, descumpriu o procedimento exigido pelo art. 37, XIX, da Constituição Federal.

O Congresso Nacional, secundado pelo Presidente da República, este com base em parecer da Advocacia-Geral da União, posicionou-se pela constitucionalidade dos dispositivos impugnados.

O Partido autor manifestou desistência da ação em virtude do surgimento de “fatos novos”, nos seguintes termos:

[...]

Além disso, vários outros fatos conjunturais e jurídicos surgiram desde a proposição dessa ADIN, todos a indicar a necessidade de interposição da Ação em novo momento. Nesse sentido, é a presente Desistência.

O Plenário do Supremo, por unanimidade, não apenas deixou de homologar a desistência, tendo-a por incabível, como também indeferiu a medida cautelar inicialmente requerida.

O Procurador-Geral da República opinou pela improcedência do pedido.

Esse o contexto, passo ao voto .

O Partido dos Trabalhadores, com representação no Congresso Nacional, ostenta legitimidade universal para deflagrar o controle concentrado de constitucionalidade. Por isso, seria desinfluyente qualquer discussão abordando questões de pertinência temática.

Reconheço, portanto, em favor do requerente, a legitimidade ativa *ad causam* (CF, art. 103, VIII).

No mérito, cumpre, desde logo, realçar que o processo teve início há mais de duas décadas, no já distante ano de 1998.

O debate sobre os dispositivos legais atacados surgiu em ambiente de acirrada disputa político-ideológica, própria do regime democrático.

As forças políticas então governantes, capitaneadas pelo Chefe do Poder Executivo, vinham promovendo, a partir da Emenda Constitucional n. 8 /1995, profundas alterações no modelo de prestação de serviços à população, com destaque para os de telecomunicações.

Se antes tais serviços só podiam ser explorados por empresas estatais, mais tarde passaram a sê-lo por qualquer pessoa jurídica da iniciativa privada, mediante autorização, concessão ou permissão do poder público, tudo sob a fiscalização de um órgão estatal regulador a ser criado.

As forças políticas de oposição, reunidas principalmente no Partido dos Trabalhadores, pelejavam contra cogitadas alterações. Bradavam os resistentes sobre a necessidade de se combater a política neoliberal instalada no Palácio do Planalto, que se alegava disposta a entregar aos grandes grupos econômicos o patrimônio do povo brasileiro.

Entretanto, noto que hoje a velha discussão parece definitivamente superada. De lá para cá, muito aconteceu. O alcance e as formas das telecomunicações se expandiram sobremaneira, de modo que já não seria factível a retomada do antigo paradigma, devolvendo-se ao Estado a tarefa de oferecê-las, com qualidade e preços módicos, à população do Brasil.

Ainda assim, conquanto fosse viável a reedição daquele vetusto modelo, tenho que os pedidos de declaração de inconstitucionalidade não poderiam prosperar.

Explico.

Na espécie, verifica-se o surgimento de doze novas companhias a partir da cisão parcial promovida na Telebras.

Nesse contexto, a inconstitucionalidade apontada decorreria da inexistência de lei específica como instrumento gerador de novas empresas.

Cumpre relembrar, no ponto, que as autarquias, na condição de pessoas jurídicas de direito público, devem ser criadas diretamente por diploma legal específico. Já as leis alusivas às empresas públicas e às sociedades de economia mista não se prestam a lhes dar origem de forma direta, mas apenas autorizam que em momento posterior venham a ser constituídas, como pessoas jurídicas de direito privado, conforme disciplina o direito empresarial.

Pois bem. A autorização para a cisão da Telebras, com o conseqüente surgimento de outras companhias, encontra-se justamente no dispositivo legal impugnado (Lei n. 9.472/1997, art. 189, I).

O simples fato de a norma autorizativa dirigir-se a outras sociedades de economia mista além da Telebras não a torna inespecífica. Tampouco a circunstância de todas as companhias terem sido nominalmente identificadas na legislação (Lei n. 9.472/1997, art. 187, I a XXIX) abre campo para interpretação diversa.

A propósito, ao apreciar o pedido de medida cautelar, assim se pronunciou o então Relator, ministro Carlos Velloso:

Interpretando, também, o inc. XIX, que fala em “lei específica”, o Ministro Maurício Corrêa, na citada ADIn 1.649, deixou expresso que “lei específica e autorização em cada caso são expressões que se confundem na exegese desses dois dispositivos. Enquanto o inciso XIX

refere-se à lei específica, o inciso XX muda-a para autorização em cada caso, sem dúvida para criar distinção apenas formal dos vocábulos, e atender a gosto de estilo, dada a proximidade das duas expressões”.

Também penso assim. O que se exige, na verdade, não é uma lei específica para a instituição, mediante cisão – que é o de que cuidamos, no caso – de cada uma das sucessoras da empresa-mãe, mas uma lei que autorize tal constituição. E essa lei é a Lei 9.472, de 16.07.97, art. 189, I, que autorizou o Poder Executivo a adotar a cisão para a reestruturação da TELEBRAS.

[...]

Em síntese, a Lei 9.472, de 16.07.97, autorizando o Poder Executivo, para a reestruturação da TELEBRAS (art. 187), a adotar a cisão, satisfaz ao que está exigido no inc. XIX do art. 37 da Constituição Federal.

Vale lembrar, ademais, que tal autorização legal tem clara pertinência temática com o conteúdo normativo do diploma em que veiculada. Cito, a respeito, a ementa da Lei n. 9.472/1997:

Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995.

A especificidade a que se refere a Lei Fundamental da República, em seu art. 37, XIX, não pode ser entendida como uma lei versante, única e exclusivamente, sobre o surgimento de pessoas jurídicas a integrarem a Administração Pública.

Não é minimamente razoável supor que a Constituição Federal tenha tolhido a tal ponto o alcance da lei criadora ou autorizativa.

A necessidade de novas “pessoas administrativas”, conforme expressão utilizada pelo professor José dos Santos Carvalho Filho, decorre de circunstâncias a serem bem identificadas e expostas pelo Estado. Tal contexto fático, por óbvio, reclama disciplina jurídica que vai além da simples formação de novas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

A par de tudo isso, o surgimento de companhias estatais, apenas por consequência da cisão parcial de uma já existente e, portanto, sem direta repercussão patrimonial, não retrata todos os aspectos que foram vislumbrados pelo legislador constituinte ao exigir específica previsão legal para a criação de autarquias, assim como para a autorização de que empresas públicas e sociedades de economia mista venham a ser instituídas.

O Decreto n. 2.546/1998, por sua vez, ato normativo secundário, põe-se longe da incidência do controle concentrado de constitucionalidade.

A ele a pecha de inconstitucional só haveria de ser atribuída como decorrência de eventual incompatibilidade, com a Lei Maior, do ato normativo primário regulamentado, ou seja, da Lei n. 9.472/1997.

É dizer, a inconstitucionalidade dos atos normativos secundários só se caracteriza indiretamente, razão por que, de per si, eles só podem se fazer ilegais, não inconstitucionais.

Todavia, ilegalidade também não há. O Decreto n. 2.546/1998, ao definir os termos da cisão da Telebras, dando origem a doze novas companhias, em absolutamente nada desbordou da previsão contida no art. 189 da Lei n. 9.472/1997.

Portanto, quanto ao Decreto n. 2.546/1998, por si mesmo considerado, não se pode conhecer da ação.

Do exposto, conheço parcialmente da ação direta e, na parte em que o faço, julgo improcedente o pedido para assentar a constitucionalidade do art. 189 da Lei n. 9.472/1998.

É como voto.