

Supremo Tribunal Federal

SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 02.12.94
EMENTÁRIO Nº 1 7 6 9 - 1

8

20/10/94

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 224-4 RIO DE JANEIRO

01769010
05080000
02241000
00000130

(QUESTÃO DE ORDEM)

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

EMENTA: QUESTÃO DE ORDEM, ART. 21, III, DO REGIMENTO INTERNO.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA DESPACHO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA QUE APROVA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS INTERMINISTERIAL E, EM CONSEQÜÊNCIA, INTRODUZ MODIFICAÇÕES NO "PROGRAMA NACIONAL DE PETROQUÍMICA" (PNP). ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AOS ARTS. 48, IV, E 167, I E § 1º, DA CONSTITUIÇÃO.

1. O "Programa Nacional de Petroquímica" não prevê investimentos governamentais, nem despesas de capital e outras, que devam ser levadas ao Orçamento. Inexistência de ofensa ao art. 167, I e seu § 1º, da Constituição.

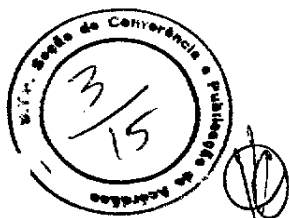
2. Estão sob reserva de lei os "planos e programas nacionais, regionais e setoriais", a que se referem os arts. 48, IV, e 165, § 4º, da Constituição Federal: a) os que implicam em investimentos ou despesas para a União, e, neste caso, necessariamente inseridos no seu Orçamento, art. 165, §§ 1º e 4º; b) os que, ainda que não impliquem em investimentos ou despesas para a União, estejam previstos na Constituição. Conseqüentemente, os demais planos e programas governamentais não estão sob reserva de lei, como é o caso do PNP.

3. Não é "ato normativo federal", sujeito ao controle concentrado de constitucionalidade, o despacho do Presidente da República que introduz modificações no PNP, mas ato tipicamente administrativo, fundado no art. 84, II, da Constituição.

4. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, por unanimidade de votos e na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, resolvendo questão de ordem



Supremo Tribunal Federal

9

ADI 224-4 RJ

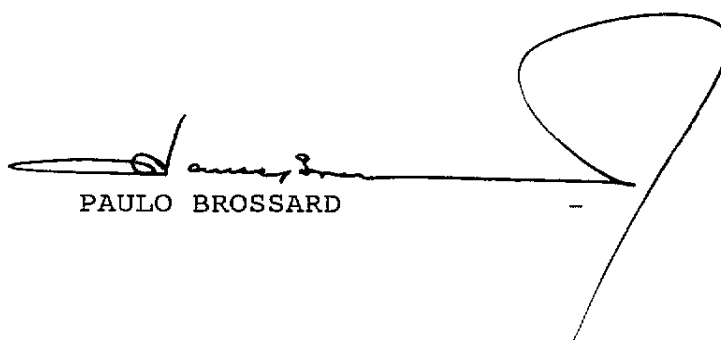
suscitada pelo Relator, não conhecer da ação. Votou o Presidente.

Brasília, 13 de outubro de 1994.

OCTAVIO GALLOTTI

-

PRESIDENTE

A handwritten signature in black ink, consisting of a long horizontal line with a large, stylized loop at the end that curves upwards and then downwards.

PAULO BROSSARD

-

RELATOR



20/10/94

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 224-4 RIO DE JANEIRO

(QUESTÃO DE ORDEM)

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

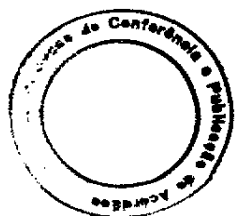
R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD: Senhor Presidente, submeto a presente Questão de Ordem ao Plenário para que se decida se em casos como este cabe, ou não, ação direta de inconstitucionalidade.

2. O Governador do Estado do Rio de Janeiro requer ação direta para ser declarada a inconstitucionalidade de ato do Presidente da República "consubstanciado em despacho ... de 19.2.90, publicado no DOU de 22.2.90, que, aprovando Exposição de Motivos Interministerial nº 002/90, instituiu o Programa Nacional de Petroquímica (PNP) para o período 1990/1998, a pretexto de rever o anteriormente existente", alegando "que a sua edição afronta o disposto no art. 48, nº IV, bem como o art. 167, nº I, e respectivo § 1º.

3. Assinalo os antecedentes relevantes.

Em 03.07.87 o Presidente da República aprovou a Exposição de Motivos nº 017, da mesma data, feita em conjunto pelos Ministérios da Indústria e do Comércio, da Fazenda e das Minas e Energia e Secretaria de Planejamento e Coordenação da



Presidência de República, pela qual foi instituído o *Programa Nacional de Petroquímica - 1987/1995*, nos termos do Decreto nº 66.556, de 22.05.70, como seqüência da execução das diretrizes do I Programa Nacional de Desenvolvimento da Nova República e do Plano de Metas. O referido Programa tem 6 (seis) itens que contemplam o Programa de Investimentos, o Modelo Empresarial e a Política Tecnológica, a Política de Exportação, o Financiamento, os Incentivos e nas Disposições Finais trata da orientação às empresas interessadas em se enquadrar no Programa, e mais 4 (quatro) Anexos, fls. 30/33.

Em 01.11.88 o Presidente da República aprovou a Exposição de Motivos nº 23, de 15.07.88, feita pelos mesmos Órgãos, alterando o item I do *Programa Nacional de Petroquímica - 1987/1995* e o Anexo I, fls. 34/36.

Em 19.02.90 o Presidente da República autorizou a proposta contida na Exposição de Motivos nº 2, de 16.02.90, apresentada pelos Ministérios do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio, da Fazenda, das Minas e Energia e do Interior, para alterar os itens I e VI do referido Programa, inclusive a sua denominação, para *Programa Nacional de Petroquímica - 1990/1998*, com 5 (cinco) Anexos, fls. 24/29. As alterações do Item I cuidam da nova localização da produção de diversos produtos petroquímicos nos Pólos de Sergipe, Bahia, São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul e estão assim redigidas, *in verbis*:

"I - PROGRAMA DE INVESTIMENTO

a) Produtos Petroquímicos Básicos



a.1) implantação do Pólo Petroquímico do Rio de Janeiro com capacidade expressa em eteno de 545.000 t/a;

a.2) ampliação da capacidade de produção da Central Petroquímica de São Paulo, mediante desgargamento, para 460.000 t/a de eteno, com paralização definitiva das plantas de eteno alcoolquímico dessa região;

a.3) ampliação da capacidade de produção da Central Petroquímica da Bahia para 910.000 t/a de eteno;

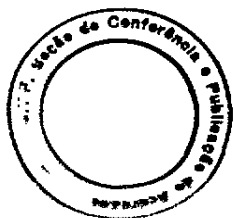
a.4) implantação de uma unidade industrial de 200.000 t/a, expressa em eteno, a partir de etano de gás natural e de reciclo, no Pólo Petroquímico da Bahia, em substituição ao eteno alcoolquímico produzido na Região Nordeste;

a.5) ampliação da capacidade de produção da Central Petroquímica do Rio Grande do Sul em mais 350.000 t/a de eteno, com investimento estimado em U\$ 470 milhões;

a.6) implantação de unidade visando aproveitamento de 112.000 t/a de propeno disponível na Refinaria Duque de Caxias (REDUC), para suprimento à planta de polipropileno a ser instalada no mesmo local;

a.7) implantação de unidade visando o aproveitamento de cerca de 100.000 t/a de propeno disponível em refinarias de São Paulo, para suprimento de nova planta de polipropileno a ser instalada neste Estado.

Será implementado o aproveitamento do sal (cloreto de sódio), rejeitado no processo de produção de cloreto de potássio pela PETROBRÁS MINERAÇÃO S/A - PETROMISA, em Sergipe, com vistas à sua utilização industrial na expansão de produção de cloro, conforme previsto neste Programa.



A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and strokes.

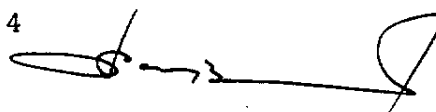
Quaisquer outros projetos que visem a fabricação de produtos básicos da indústria petroquímica, inclusive oriundos de refinaria, deverão ser submetidos ao Conselho de Desenvolvimento Industrial - CDI, através da sua Secretaria Executiva, no sentido de serem avaliados no contexto deste Programa.

b) Produtos Petroquímicos de 2ª geração

De forma compatível com as capacidades de produção de petroquímicos básicos, são previstos, nos Anexos I a V, os projetos de 2ª geração petroquímica, a serem implementados no decorrer do Programa.

As capacidades de produção apresentadas são indicativas e serão definidas, tendo em vista aspectos técnicos e econômicos, no processo de análise e seleção dos projetos pelo CDI."

4. É contra esta alteração no Programa Nacional de Petroquímica que se insurge o Governador do Estado do Rio de Janeiro. O requerente sustenta estarem presentes as condições da ação, o interesse e a natureza normativa do ato impugnado. Alega que a planificação está sob reserva de lei a partir da Constituição de 1988 e que o Programa antes dela concebido foi recepcionado com força de lei, exemplificando com o Decreto nº 24.150, de 20.04.34, Lei de Luvas, recepcionado como lei pela Carta de 1934, com a Lei nº 5.172/66, Código Tributário Nacional, recebido como lei complementar pela Carta de 1967 e com o Regimento Interno desta Corte recebido com força de lei pela Constituição, conforme despacho na PET nº 16.850/89, rel. Min. CELSO DE MELLO, D.J.U. de 13.02.90. As disposições



Supremo Tribunal Federal

ADI 224-4 RJ

11

constitucionais tidas como violadas são as seguintes:

"Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

.....
IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;
....."

"Art. 167. São vedados:

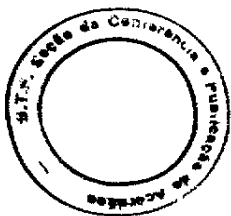
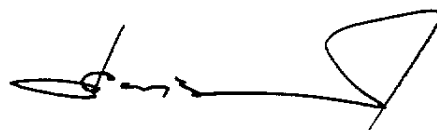
I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

.....
§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.
....."

5. Alega, ainda, que "não colhe frutos eventual argumento de que só os planos e programas previstos no plano plurianual de investimentos (CF, art. 165, § 1º) estariam sujeitos à aprovação do Congresso, argumento este extraído do citado art. 165, § 4º, *in verbis*":

"Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão :

I - o plano plurianual;



ADI 224-4 RJ

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

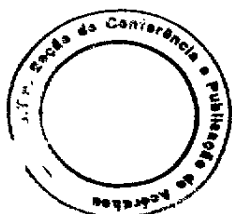
§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

.....
§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

.....",
porque esta interpretação tornaria o art. 48, IV, inócuo.

6. Esclarece que foram tomadas duas medidas judiciais: impetração do Mandado de Segurança nº 143 perante o Superior Tribunal de Justiça, então em fase de recurso ordinário para esta Corte, relativo à POLIOLEFINAS S/A, e impetração do Mandado de Segurança nº 21.059, então em curso nesta Corte, relativo à Petroquímica Triunfo S.A. Pede a declaração de inconstitucionalidade do ato do Presidente da República, consubstanciado no despacho de 19.02.90, que aprovou o PNP 90/98, para que prevaleça a sua versão original, relativa ao despacho de 03.08.87, com pedido sucessivo para prevalecer a versão do despacho de 01.11.88, pois a exposição de motivos é datada de 15.07.88, fls. 2/21. Junta documentos, fls. 23/107.

7. Tendo em vista a singularidade da espécie solicitei



Supremo Tribunal Federal

ADI 224-4 RJ

16

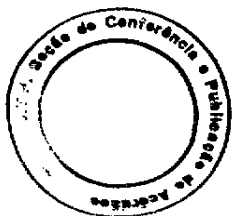
em 05.04.90 a manifestação do Procurador Geral da República, antes de processar o pedido, fls. 109. Após o decurso de mais de 4 (quatro) anos recebi os autos com a manifestação solicitada, opinado pelo não conhecimento da ação em parecer assim fundamentado, *in verbis*:

"Reside a questão, assim, em determinar se o ato presidencial, tem ou não caráter normativo, para decidir se pode ser impugnado por via de ação direta de inconstitucionalidade.

O ato em questão visa à implementação do Programa Nacional de Petroquímica para o período de 1990 a 1998, servindo de orientação aos órgãos governamentais quanto às perspectivas de demanda e, para a iniciativa privada, com respeito ao balizamento da evolução da indústria petroquímica, indicando-lhe as disponibilidades de matérias-primas.

Trata-se, assim, de ato materialmente administrativo, objetivando a definição de locais, em que seriam instalados os pólos petroquímicos, bem como da qualidade e quantidade dos produtos que neles seriam produzidos no período indicado, traduzindo, deste modo, meras opções do administrador, que não se revestem dos aspectos de abstração e generalidade, inviabilizando, conseqüentemente, seu exame em sede de controle abstrato da constitucionalidade de normas.

O Supremo Tribunal Federal, em vários precedentes, não tem conhecido de ações diretas de inconstitucionalidade que tenham por objeto atos materialmente administrativos (ADIn nº 643-SP, relator



Supremo Tribunal Federal

ADI 224-4 RJ

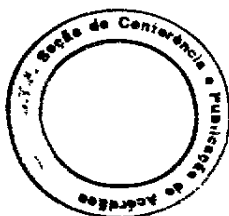
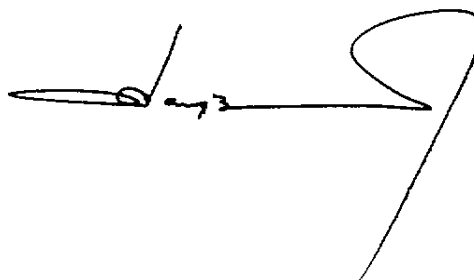
17

Ministro CELSO DE MELLO; ADIn nº 767-AM, relator Ministro CARLOS VELLOSO; ADIn nº 527-RO, relator Ministro NÉRI DA SILVEIRA; ADIn nº 432-DF, relator Ministro CELSO DE MELLO).

Desse modo, como os dispositivos impugnados limitaram-se a veicular opções administrativas relativas à instalação e produção dos pólos petroquímicos, sem conteúdo normativo, incabível a ação direta de inconstitucionalidade."

8. Esclareço que as medidas judiciais referidas pelo requerente foram relatadas nesta Corte pelo Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, e tiveram os seguintes desfechos unânimes: MS nº 21.059-RJ, não conhecido, julgando o impetrante carecedor de ação por falta de legitimação *ad causam*, RTJ 133/652; RMS nº 21.106-7-DF, conhecido e julgado prejudicado na Sessão de 20.11.91, tendo em vista a superveniência de ato equivalente do Presidente da República, que faz desaparecer para o impetrante a utilidade do deferimento da ordem contra a decisão de Ministro de Estado.

É o relatório.



V O T O

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD (Relator): Senhor Presidente, a Questão de Ordem diz respeito à possibilidade de se atacar, pela via da ação direta, despacho do Presidente da República que aprova exposição de motivos interministerial e, por consequência, introduz modificações no Programa Nacional de Petroquímica, no que se refere à quantificação e localização da produção da indústria petroquímica.

2. O requerente, alegando prejuízo para o Estado do Rio de Janeiro, porque a versão revista do Programa não prevê um projeto de 100.000 t/a de polipropileno para o Estado de São Paulo, nem um de 130.000 t/a de polietileno linear para o Estado do Rio Grande do Sul, aponta violação dos arts. 48, IV, e 167, I, e seu § 1º da Constituição.

3. A primeira questão está em se saber se o Programa Nacional de Petroquímica implica, ou não, em despesas para a União, de forma que seja necessária sua inclusão no Orçamento. Os itens IV e V do Programa tratam do seu financiamento e dos incentivos a ele dirigidos no seguintes termos, *in verbis*:

"IV - Financiamento

Aos projetos enquadrados no Programa será conferido tratamento prioritário pelas agências governamentais de financiamento a longo prazo. Os investimentos a serem realizados em moeda estrangeira deverão ser cobertos por



financiamento externo e/ou capitalização.

A concessão de créditos oficiais será condicionada ao compromisso de abertura de capital, via subscrição pública, equivalente a, no mínimo, 25% do capital total, no prazo máximo de 2 anos contados a partir da concretização do projeto.

V - Incentivos

Aos projetos enquadrados no Programa será conferido, na aquisição de bens de capital nacionais, o tratamento de que trata o Decreto-lei nº 1.335, de 18 de julho de 1974, com a redação dada pelo Decreto-lei nº 1.398, de 20 de março de 1975.

Os projetos enquadrados no presente Programa serão considerados de reconhecido interesse econômico para os fins no disposto no artigo 4º do Decreto-lei nº 1.857, de 10 de fevereiro de 1981, observadas as disposições legais."

Verifica-se que o Programa não prevê investimentos da União, nem despesas de capital e outras, que devam ser levadas ao seu Orçamento, situação que afasta a incidência do art. 167, I, e seu § 1º da Constituição.

4. A segunda questão posta diz respeito à exigência de lei para o Programa Nacional de Petroquímica.

A parte final do § 4º do art. 165 exige lei para "os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos" na Constituição. Por outro lado, o inciso IV do art. 48 exige lei para os "planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento", notando que a expressão



desenvolvimento está empregada em sentido amplo: social, cultural, econômico, de saúde, etc. A questão é, pois, saber quais os programas que estão sujeitos à reserva de lei. O requerente afirma que se prevalecer o entendimento de que só os planos e programas previstos no plano plurianual de investimentos estariam sujeitos à aprovação do Congresso, o art. 48, IV, seria uma disposição inútil. Por outro lado noto que a prevalecer a tese do requerente, de qualquer plano e programa estar sujeito à lei, o art. 165, § 4º, seria igualmente inútil.

Para conciliar as duas disposições no contexto constitucional, entendo que devem ser submetidos pelo Executivo à aprovação do Congresso, os planos e programas previstos na Constituição, bem como os que impliquem em investimentos ou despesas para a União, necessariamente previstas no seu Orçamento. Esta interpretação tem a virtude de atender, simultaneamente, às exigências dos arts. 48, IV, 165, §§ 1º e 4º, e 167, I, e seu § 1º. Fora destas hipóteses, não há porque qualquer plano ou programa deva ser submetido pelo Executivo ao Congresso, seja porque muitos deles são atividades típicas da Administração, seja porque restaria inviabilizado o exercício das funções do Poder Executivo.

5. Por fim, a terceira questão suscitada diz respeito ao cabimento de ação direta para impugnar despacho do Presidente da República, que, no caso, visa localizar pontos de produção, no contexto dos interesses nacionais, tendo em vista a disponibilidade de matéria-prima e os pontos de consumo.



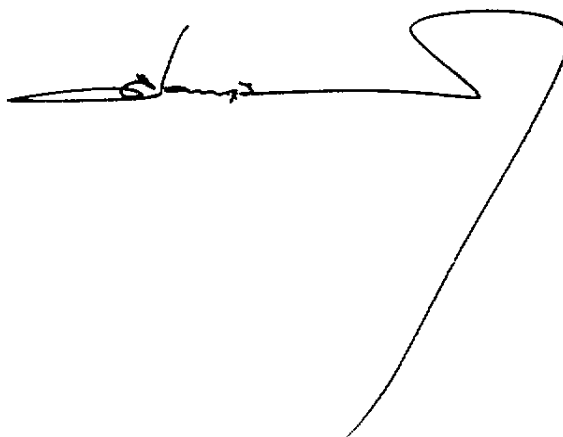
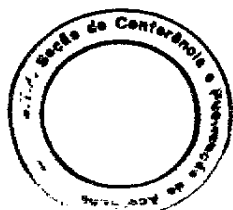
Supremo Tribunal Federal

ADI 224-4 RJ

21

Não vejo aí um ato normativo federal sujeito ao controle concentrado de constitucionalidade, como previsto no art. 102, I, a, mas um ato tipicamente administrativo fundado no art. 84, II, da Constituição.

6. Isto posto e acolhendo a manifestação do Procurador Geral da República, proponho esta Questão de Ordem para que o Plenário não conheça desta ação direta de inconstitucionalidade requerida pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro.

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke, positioned to the right of the main text.

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 224-4 - questão de ordem
ORIGEM : RIO DE JANEIRO
RELATOR : MIN. PAULO BROSSARD
REQTE. : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADVS. : JOSE EDUARDO SANTOS NEVES E OUTROS
REQDO. : PRESIDENTE DA REPUBLICA

Decisão: Resolvendo questão de ordem suscitada pelo Relator, o Tribunal, por votação unânime, não conheceu da ação. Votou o Presidente. Plenário, 20.10.94.

Presidência do Senhor Ministro Octavio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão e Francisco Rezek.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva.


LUIZ TOMIMATSU
Secretário

01769010
05080000
02244000
00000440

