



Bianca Viana Lopes

**O STF E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE
SOBRE OS PROCESSOS DE DESESTATIZAÇÃO NO
BRASIL**

**Monografia
apresentada à Escola
de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP,
sob orientação da
Professora Julia
Gabrielle de Lima
Batista.**

**SÃO PAULO
2024**

RESUMO:

Esta monografia analisou o papel do Supremo Tribunal Federal nos processos de desestatização no Brasil ao balizar novos critérios para privatização, com foco na aplicação de normas gerais, como o Plano Nacional de Desestatização (PND), em contraposição à exigência de leis específicas. Por meio de uma análise qualitativa de acórdãos, foi possível destacar como a Corte fundamenta suas decisões com base nos princípios constitucionais de proporcionalidade, razoabilidade, eficiência administrativa, transparência e controle público. A pesquisa conclui que o STF adota uma abordagem pragmática, priorizando a agilidade e a flexibilidade administrativa ao permitir que normas gerais orientem processos de privatização, desde que respeitados os limites constitucionais.

PALAVRAS-CHAVE: STF, Plano Nacional de Desestatização; princípios constitucionais; privatização; autorização legislativa; economia.

A presente monografia foi realizada com apoio da Sociedade Brasileira de Direito Público (Sbdp).

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, dedico este trabalho a Deus e a todos que me impulsionaram a iniciar, me incentivaram a continuar e me deram forças para concluir todo o processo da Escola de Formação. De coração, esta monografia é tanto para vocês quanto para algumas pessoas que merecem uma menção mais profunda.

Mãe, que, mesmo sem saber exatamente o propósito da EFp, esteve ao meu lado, ouviu minhas reclamações, acolheu meus choros e me incentivou até o último momento. Você me ouviu falar por horas sobre minha pesquisa e, sem nunca reclamar, preparou as marmitas que levei para os almoços em dia de aula. Dedico esta monografia a você, que foi essencial para que este momento acontecesse e indispensável em toda essa jornada.

Pai, por todos os cafés quentinhos, os pães de queijo e os casacos que me trouxe nos dias frios, quando eu voltava tarde para casa após as aulas da EFp ou longas tardes de estudo na biblioteca, minha eterna gratidão.

Júlia, minha orientadora, o quanto aprendi com você ao longo da orientação seria impossível listar em poucas palavras. Apesar da correria do dia a dia, você conseguiu me guiar não só na pesquisa, mas em outros aspectos da vida, servindo como uma verdadeira inspiração como pessoa, estudante e profissional do Direito. Obrigada por acolher tanto o meu lado empolgado quanto o meu lado preocupado e aflito com a pesquisa.

Agradeço à equipe da SBDP, especialmente à Mariana, Manuella e Yasser, que sempre me ajudaram em tudo o que precisei e demonstraram genuíno interesse na minha pesquisa. Obrigada pela paciência e apoio constante.

Aos colegas da Escola de Formação, obrigada pelos aprendizados compartilhados e pelas discussões em sala, que enriqueceram tanto esta experiência. Dividir este ano com pessoas tão dedicadas ao Direito tornou tudo mais especial. Esta monografia também é fruto das risadas e piadas em sala, que, de certa forma, me ajudaram a seguir em frente.

Às figurinhas da faculdade, meu agradecimento especial. Professor Sérgio, suas aulas de Direito Administrativo foram fundamentais para que eu delineasse meu tema de pesquisa, assim como nossas conversas após as aulas. Bruna, ou melhor, Brubs, agradeço por sua companhia e amizade ao longo do ano. Este trabalho também é para você, alguém que me alegra por ter conhecido melhor nesse período.

Aos amigos da vida, Angelo, Auanny e Leonardo, obrigada por sempre estarem comigo, mesmo que eu nem sempre estivesse tão presente quanto gostaria. Vocês são um pilar importante na minha vida, e saber que posso contar com vocês é um conforto imensurável.

Por fim, dedico esta monografia a você, Eric, alguém que entrou inesperadamente nesta jornada e se tornou fundamental. Obrigada por todo o apoio, paciência e incentivo, por me ouvir falar sobre a pesquisa inúmeras vezes e por estar ao meu lado em cada momento. Sua dedicação e carinho fizeram toda a diferença.

A todos vocês, minha profunda gratidão. Este trabalho é tanto meu quanto de vocês.

SUMÁRIO

1.	9	
1.1.	A PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL	9
1.2.	O PLANO NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO	13
1.3.	OS CRITÉRIOS CONSTITUCIONAIS E ADMINISTRATIVOS APLICÁVEIS	14
2.	METODOLOGIA DE PESQUISA	18
2.1.	Justificativa	18
2.2.	Pergunta e subperguntas de pesquisa	19
2.2.1.	Subperguntas	20
2.3.	Processo de seleção das decisões	20
2.4.	Processo de análise dos acórdãos	22
2.5.	Hipótese de pesquisa	22
3.	25	
3.1.	25	
3.1.1.	Voto do Relator Ilmar Galvão	26
3.1.2.	Demais votos	26
3.1.3.	Decisão	27
3.2.	ADI 234, ADI 234 QO E A CONSOLIDAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA?	27
3.2.1.	Voto do Relator Néri da Silveira	28
3.2.2.	Demais votos	29
3.2.3.	Decisão	32
3.3.	ADI 1584 MC E A VALE DO RIO DOCE	32
3.3.1.	Voto do Relator Ilmar Galvão	34
3.3.2.	Decisão	35
3.4.	AS ADI 3578 MC E 3577 E A PRIVATIZAÇÃO DE	

INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS	36
3.4.1.Voto do Relator Dias Toffoli	37
3.4.2.Demais votos	37
3.4.3.Decisão	38
3.5. A ADI 5624 MC-Ref, AS SUBSIDIÁRIAS E A LEI DAS ESTATAIS	39
3.5.1.Voto do Relator Ricardo Lewandowski	41
3.5.2.Demais votos	41
3.5.3.Decisão	44
3.6. A ADI 1724 E O PLANO ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO DO RIO GRANDE DO NORTE	44
3.6.1.Voto do Relator Gilmar Mendes	45
3.6.2.Demais votos	46
3.6.3.Decisão	46
3.7. A ADI 5841 MC E A VIOLAÇÃO DA LEGALIDADE E MORALIDADE	46
3.7.1. Voto do Relator Ricardo Lewandowski	48
3.7.2.Demais votos	48
3.7.3.Decisão	50
3.8. A ADI 6241, O PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO E O PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS	50
3.8.1.Voto da Relatora Cármen Lúcia	51
3.8.2.Demais votos	51
3.8.3.Decisão	52
3.9. A ADI 6965 E OS PLEBISCITOS PRÉ-PRIVATIZAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL	52
3.9.1.Voto do Relator Alexandre de Moraes	53
3.9.2.Decisão	53

3.10.	56
3.10.1.As decisões do STF possuem viés com princípios de mercado?	54
3.10.2.Existe consistência nos argumentos?	54
3.10.3.O STF consegue estabelecer precedentes ou princípios que possam ser aplicados a futuros casos de privatização envolvendo a necessidade de autorização legislativa?	54
3.10.4.Quais são os principais fundamentos jurídicos usados pelo STF para dispensar a exigência de uma lei específica em processos de desestatização?	55
4.	58
4.1. As hipóteses se confirmam aos resultados?	56
5.	61

1. INTRODUÇÃO AO TEMA

1.1. A PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL

A desestatização é o processo pelo qual o Estado transfere a propriedade, a gestão ou a operação de empresas ou serviços públicos para a iniciativa privada. Tal processo, entendido de forma mais ampla, pode envolver atos como abertura de capital, desinvestimentos, alienação de participação societária, venda por leilão, dissolução, arrendamento, concessão, transferência, entre outras formas de se transmitir ao setor privado a responsabilidade pela administração desses ativos ou serviços. Definir o que é privatização não é uma tarefa fácil. Para DI PIETRO¹ (2019), através das palavras de RODRIGUEZ-ARANA (1991), a privatização em sentido amplo pode ser definida

como um conjunto de decisões que compreendem, em sentido estrito, quatro tipos de atividades. Primeiro, a desregulação ou liberação de determinados setores econômicos. Segundo, a transferência de propriedade de ativos, seja através de ações, bens etc. Terceiro, promoção da prestação e gestão privada de serviços públicos. E, quarto, a introdução de mecanismos e procedimentos de gestão privada no marco das empresas e demais entidades públicas.

Há também o conceito estrito de privatização, que abrange apenas a transferência de ativos ou de ações de empresas estatais para o setor privado, sendo essa a modalidade de privatização disciplinada pela Lei n.º 9491/97.

Os objetivos das desestatizações variam, mas geralmente buscam aumentar a eficiência, reduzir o tamanho do Estado, atrair investimentos privados, melhorar a qualidade dos serviços e gerar receitas para o governo. Esse processo pode ocorrer por meio da venda direta de ações ou ativos de empresas públicas, concessões ou parcerias público-privadas (PPPs). Em alguns casos, o Estado mantém uma participação minoritária, enquanto, em outros, a totalidade do controle da empresa é transferida para o setor privado.

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Como definir privatização? Blog GEN Jurídico, 13 jun. 2019. Disponível em: <https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/administrativo/como-definir-privatizacao/>. Acesso em: 21 nov. 2024.

A história das desestatizações no Brasil está intimamente ligada às transformações econômicas e políticas que ocorreram nas últimas três décadas, especialmente a partir da década de 1990, quando o país enfrentava uma grave crise fiscal e buscava modernizar sua economia. A trajetória das desestatizações pode ser dividida em várias fases, refletindo os diferentes momentos da política econômica brasileira.

Nas décadas de 1930 a 1960, durante o período do Estado Desenvolvimentista, o governo, sob a liderança de Getúlio Vargas e seus sucessores, adotou um modelo econômico centrado na industrialização e no desenvolvimento nacional (CASTELAR PINHEIRO, 1999). Nesse contexto, o Estado brasileiro desempenhou um papel ativo na economia, criando empresas estatais em setores estratégicos, como a Companhia Siderúrgica Nacional (Decreto-Lei nº 3.002/1941), a Companhia Vale do Rio Doce (Decreto-Lei nº 4.352/1942), a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Decreto-Lei nº 8.081/1945), a Fábrica Nacional de Motores S/A (Decreto-Lei nº 8.699/1946) e a Petrobrás (Lei nº 2.004/1953), levando posteriormente à criação da Eletrobrás (Lei nº 3.890-A/1961), Telebrás (Lei nº 5.792/1972) e Siderbrás (Lei nº 5.919/1973), entre outras (MACHADO, 2014).

No entanto, essa expansão estatal gerou problemas estruturais, como ineficiência na gestão, endividamento público e altos níveis de burocracia. Esses fatores contribuíram para o esgotamento do modelo de crescimento baseado em empresas estatais e “prepararam o terreno” para a discussão sobre desestatizações nas décadas seguintes (MACHADO, 2014).

O final da década de 1970, marcada pela crise fiscal e pela hiperinflação, evidenciou as limitações do modelo econômico adotado até então, intensificando os problemas fiscais do Estado e a necessidade de reformas estruturais. A abertura econômica, iniciada no governo de João Figueiredo (1979-1985), ganhou força com José Sarney (1985-1990), como uma das respostas a essa crise, com o objetivo de aumentar a competitividade da economia brasileira e reduzir a dependência de setores protegidos pelo Estado (CASTELAR PINHEIRO, 1999).

O grande marco das desestatizações no Brasil ocorreu durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que implementou uma série de

reformas com o objetivo de estabilizar a economia e modernizar o Estado. O governo de FHC, enfrentando um quadro fiscal delicado, iniciou um processo de desestatização abrangente, que visava não apenas reduzir o tamanho do Estado, mas também aumentar a eficiência da economia por meio da liberalização e privatização de empresas estatais. Nesse contexto, foram criadas as Leis nº 8.031/90 e nº 9.491/97, que estabeleceram o Programa Nacional de Desestatização (PND) e instituíram as diretrizes para as privatizações.

A partir da década de 1990, as desestatizações passaram a englobar setores como telecomunicações, energia, siderurgia, transporte e mineração. Entre as privatizações mais notáveis desse período destacam-se a venda da Telebras, que resultou na criação de operadoras como Vivo, Claro e Oi; e a privatização de empresas do setor energético, como a Eletrobras. Também se destacam as privatizações da Vale, da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e de diversas distribuidoras de energia elétrica. Essas privatizações geraram ampla controvérsia: enquanto os defensores argumentavam que a iniciativa privada traria maior eficiência e competitividade às empresas, os críticos apontavam para os riscos de desemprego, precarização dos serviços e concentração de poder econômico.

Nos anos seguintes, o processo de privatização seguiu em ritmo mais moderado. Durante o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)², houve um ajuste nas políticas de privatização. Embora o governo petista tenha mantido muitas das privatizações realizadas anteriormente, houve um movimento de reforço do papel estratégico do Estado em setores essenciais, como o petróleo, com a criação da política de exploração do pré-sal e a imposição da Petrobras como operadora única nesse novo campo. Essa reconfiguração do modelo de exploração de petróleo representou uma tentativa de balancear o papel do Estado e o setor privado no desenvolvimento de recursos naturais estratégicos.

O governo de Michel Temer (2016-2018)³ e a administração subsequente de

² CONGRESSO EM FOCO. **Concessões à privatização nos dez anos de governo do PT**. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/concessoes-a-privatizacao-nos-dez-anos-de-governo-do-pt/>. Acesso em: 15 nov. 2024.

³ CONGRESSO EM FOCO. **Temer anuncia privatização de 57 empresas e**

Jair Bolsonaro (2019-2022)⁴ retomaram o ritmo acelerado das privatizações, com o objetivo de reduzir o tamanho do Estado e gerar receitas para o Tesouro Nacional. Durante esses governos, foram implementadas privatizações de grandes empresas, como a venda da Eletrobras e a continuidade do processo de desestatização de ativos em setores como energia elétrica, telecomunicações e bancos públicos.

Em relação às privatizações recentes, a polarização política e o debate sobre o papel do Estado têm se intensificado. Por um lado, a continuidade das privatizações é vista como uma forma de modernizar a economia e melhorar a eficiência dos serviços públicos; por outro, há preocupações sobre a perda de controle estatal sobre setores estratégicos e os impactos sociais dessas mudanças. É importante considerar que o aparato administrativo necessário para implementar privatizações em um país como o Brasil enfrenta uma série de desafios estruturais e operacionais. A complexidade de uma economia emergente como a brasileira, aliada a questões como burocracia, problemas de governança e falta de transparência, pode dificultar a implementação de políticas de privatização eficazes e equitativas.

Em síntese, o processo de privatização no Brasil tem sido um instrumento recorrente de política econômica, visando a modernização da economia, o aumento da eficiência e a redução do endividamento público.

No entanto, ao longo de sua história, as privatizações também têm gerado controvérsias, especialmente no que tange aos impactos sociais e à redistribuição de poder econômico. A eficácia das privatizações depende, em grande parte, de um equilíbrio adequado entre a atuação do Estado e a iniciativa privada, de modo a garantir que os benefícios econômicos se traduzam em ganhos para toda a sociedade, sem comprometer a função reguladora e protetora do Estado em áreas estratégicas. O futuro das privatizações no Brasil deverá, portanto, levar em consideração essas complexas interações e os desafios de promover um desenvolvimento

projetos, incluindo Casa da Moeda e Congonhas. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/temer-anuncia-privatizacao-de-57-empresas-e-projetos-incluindo-casa-da-moeda-e-congonhas/>>. Acesso em: 15 nov. 2024.

⁴ NOZAKI, W. **A privatização em “marcha forçada” nos governos Temer e Bolsonaro.** Observatório da Economia Contemporânea, 14 de maio de 2019.

sustentável e inclusivo, enfrentando os problemas inerentes ao aparato administrativo e à governança em um país de dimensões continentais e desigualdades estruturais.

Ao analisar uma possível relação entre democracia e privatizações, a intenção é compreender, conforme será proposto nas subperguntas, se as decisões do STF favorecem mais a população usuária das estatais prestadoras de serviço público ou a iniciativa privada. Embora as privatizações frequentemente carreguem uma imagem negativa, como indicado anteriormente, há exemplos de sucesso, como o da Telebrás e Embratel em 1998. Na época, a telefonia estatal impunha barreiras significativas: uma linha fixa custava cerca de mil dólares, tornando-se inacessível para grande parte da população, e a instalação podia levar até dois anos. O Brasil contava com pouco mais de 22 milhões de linhas, entre fixas e móveis, e, após a privatização, esse número passou a crescer em 20 milhões por ano. Além disso, o investimento anual no setor, que era de apenas R\$2,4 bilhões enquanto estatal, saltou para R\$16 bilhões, gerando cerca de 10 mil empregos na telefonia entre 1998 e 2000⁵. Esses dados sugerem que a privatização contribuiu para a valorização do consumidor e para a ampliação do acesso aos serviços.

Essa perspectiva encontra respaldo no pensamento de Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁶. O autor defende a redistribuição dos bens do Estado entre aqueles que efetivamente participaram de sua construção, transformando os "donos de fato" em "donos de direito". Ele argumenta ainda que a privatização pode valorizar o indivíduo, fortalecendo a cidadania e a confiança nas instituições. Essa visão se alinha ao artigo 1º do Plano Nacional de Desestatização, que busca reordenar o papel do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades não essenciais, reduzindo a dívida pública e permitindo que o governo foque em áreas prioritárias para o bem-

⁵ **DIEESE - estudos e pesquisas - O emprego no setor de telecomunicações 10 anos após a privatização - julho/2009**. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2009/estPesq46PrivatizacaoTelecomunicacoes.html>>.

⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Privatização e cidadania**. Cadernos do Instituto Atlântico, dez. 1996.

estar social. Esse objetivo também está refletido no artigo 170, *caput*⁷ da Constituição Federal, que estabelece a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa como princípios para garantir uma existência digna e promover justiça social.

Diante disso, o Estado deve sempre buscar a eficiência na administração pública para maximizar o bem-estar da população. Esse compromisso pode se manifestar tanto na inclusão de empresas estatais no PND quanto na definição de critérios mais rigorosos para privatizações, considerando aspectos como subsidiárias ou o porte da empresa. A partir dessa interseção entre pesquisas, textos e reflexões, surge a ideia central desta monografia.

1.2. O PLANO NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO

O Plano Nacional de Desestatização (PND) é uma política pública brasileira voltada para a transferência ao setor privado do controle e operação de empresas estatais. Criado pela Lei nº 8.031/1990 e revogado, porém aperfeiçoado, pela Lei nº 9.491/1997, o Plano tem como objetivo reduzir a presença do Estado em atividades econômicas onde o setor privado possa atuar com maior eficiência. A premissa básica é que o Estado deve concentrar seus esforços em setores estratégicos e essenciais, enquanto a iniciativa privada assume a operação de empresas e atividades econômicas, garantindo que o interesse público continue sendo preservado.

Entre os objetivos principais do PND estão: a redução do papel do Estado como empresário, incentivando a participação do setor privado em atividades produtivas; a promoção de eficiência econômica, ao fomentar um ambiente de negócios mais competitivo e inovador; o fortalecimento das finanças públicas, permitindo que o governo direcione recursos para áreas prioritárias, como saúde, educação e infraestrutura; e a redução do endividamento estatal, utilizando a arrecadação proveniente das privatizações para equilibrar

⁷ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social [...]

as contas públicas.

Para a execução do PND, são seguidos procedimentos rigorosos que respeitam normas constitucionais e legais, incluindo a necessidade de autorização legislativa específica para a alienação de empresas públicas, especialmente em setores estratégicos. O controle e a preservação do interesse público são essenciais, garantindo que a desestatização mantenha o foco em serviços e bens sociais importantes para a população. A autonomia do poder Executivo é respeitada no processo de execução, mas sempre dentro dos limites constitucionais e sob supervisão do Legislativo, que assegura o cumprimento das diretrizes estabelecidas.

O Plano também segue os princípios administrativos estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais são fundamentais para assegurar transparência e justiça nos processos de alienação. Esses princípios visam proteger o interesse público, manter a competitividade e promover a eficiência na gestão de ativos transferidos ao setor privado, garantindo que as alienações ocorram de forma ética e em consonância com as prerrogativas constitucionais.

1.3. OS CRITÉRIOS CONSTITUCIONAIS E ADMINISTRATIVOS APLICÁVEIS

Para que uma privatização ocorra de forma legal no Brasil, é imprescindível observar os dispositivos previstos na Constituição Federal e nas leis específicas que regulam o processo de desestatização, como a supracitada Lei nº 9.491/1997, e a Lei nº 13303/2016, a Lei das Estatais, que complementa as normas para a privatização de empresas públicas e sociedades de economia mista. A seguir, serão analisados os principais dispositivos legais que devem ser respeitados para garantir a legalidade do processo de privatização.

A Constituição Brasileira de 1988 estabelece princípios fundamentais que orientam a ação do Estado na economia, incluindo a regulação das atividades

econômicas e a privatização de empresas públicas. O artigo 37, que trata dos princípios da Administração Pública, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, é um dos dispositivos mais importantes. A privatização deve respeitar esses princípios, principalmente no que se refere à transparência do processo e à promoção da eficiência, um dos pilares da administração pública moderna. Isso implica que a transferência de ativos ou serviços para a iniciativa privada deve ser conduzida de forma clara, isonômica e com uma análise criteriosa sobre a adequação dos processos de desestatização.

O artigo 170 estabelece os princípios da ordem econômica, incluindo a livre concorrência e a função social da propriedade. Estes princípios devem ser respeitados em qualquer processo de privatização, de modo a garantir que a transferência de ativos estatais para a iniciativa privada não prejudique a economia nacional nem amplifique desigualdades sociais.

Além disso, no artigo 173, a Constituição define o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista, ressaltando que essas devem observar o regime jurídico próprio das empresas privadas, salvo em casos excepcionais em que o Estado exerce monopólio ou atividades essenciais de segurança nacional. Dessa forma, empresas que atuam em setores estratégicos, como energia, telecomunicações ou transportes, devem ser cuidadosamente analisadas, levando em conta o impacto de sua privatização sobre a segurança e o bem-estar coletivo.

A Constituição, ainda, por meio do artigo 175, regula a concessão de serviços públicos, estabelecendo que a exploração desses serviços pode ser delegada à iniciativa privada. Assim, quando a desestatização envolver concessões de serviços públicos, como no caso de saneamento ou transporte, o processo deve obedecer às normas desse artigo, garantindo a continuidade e a qualidade da prestação dos serviços, bem como o cumprimento das obrigações estabelecidas no contrato de concessão.

Como mencionado anteriormente, a Lei nº 8.031/1990 criou o Plano Nacional de Desestatização (PND), regulamentando a alienação de empresas públicas e a transferência de ativos para a iniciativa privada. O artigo 1º define o

objetivo da lei, que é a transferência de empresas estatais para o setor privado, como parte de uma estratégia para a modernização da economia e redução da intervenção estatal. O processo de desestatização nacional deve ser conduzido com base nas diretrizes do PND, tendo em vista o interesse público e a preservação dos princípios da eficiência, transparência e equidade.

O artigo 2º delimita quais empresas poderão ser privatizadas. O artigo 5º estabelece a criação da Comissão Diretora, órgão responsável por implementar o processo de desestatização, e que deve garantir que o procedimento seja conduzido com transparência, eficiência e de acordo com as leis. A composição desse comitê e suas decisões devem ser pautadas por uma análise técnica detalhada, assegurando que a transferência de ativos seja feita de maneira justa e benéfica para o interesse público.

O artigo 6º do Programa Nacional de Desestatização definiu as responsabilidades da Comissão Diretora, que incluem propor as empresas a serem privatizadas, supervisionar e fiscalizar o programa, aprovar ajustes operacionais e condições de venda, determinar o uso dos recursos obtidos e garantir a transparência do processo. Também exige a publicação de um relatório anual detalhado sobre as privatizações realizadas, com informações sobre justificativas, impactos financeiros e sociais, e destinação dos recursos. O artigo tem como objetivo organizar o processo de privatização, assegurando eficiência, responsabilidade e prestação de contas à sociedade. Após os primeiros passos para a regulamentação da privatização no Brasil, a Lei 9.491/1997 aperfeiçoa e revoga a Lei 8.031/1990, regulando aspectos específicos da privatização de empresas públicas e sociedades de economia mista. O artigo 1º estabelece os objetivos do Programa Nacional de Desestatização, que visam reorganizar o papel do Estado na economia, transferindo para a iniciativa privada atividades inadequadamente desempenhadas pelo setor público. Ele busca melhorar as finanças públicas ao reduzir a dívida líquida e facilitar investimentos privados nas empresas privatizadas, além de fomentar a modernização da infraestrutura e da indústria, fortalecendo a competitividade empresarial. Também incentiva a Administração Pública a focar em atividades essenciais e promove o fortalecimento do mercado de capitais por meio da ampliação da oferta de

valores mobiliários e da democratização da propriedade das empresas privatizadas.

O artigo 4º prevê que, em alguns casos, a desestatização pode ser feita por meio de concessões ou permissões, especialmente quando a transferência de serviços públicos à iniciativa privada for mais adequada do que a venda direta de ativos. Nessas situações, o processo deve garantir a continuidade dos serviços e o cumprimento das normas de regulação que protejam o interesse público.

A lei também regulamenta, em seus artigos 28 e 29, o direito de empregados e aposentados de empresas controladas pela União, incluídas no Programa Nacional de Desestatização, adquirirem parte das ações dessas empresas no processo de privatização. Pelo menos 10% das ações controladas pela União devem ser oferecidas, com condições aprovadas pelo Conselho Nacional de Desestatização. Os empregados podem adquirir as ações individualmente ou por meio de clubes de investimento, conforme regulamentação da CVM.

Além da Constituição e das leis mencionadas, outras normas também devem ser observadas no processo de privatização. A Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), por exemplo, regula as modalidades e os procedimentos de licitação pública, estabelecendo regras que garantem a transparência e a isonomia do processo. Caso a privatização envolva a venda de ativos por meio de licitação, a lei deve ser integralmente respeitada.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) também se aplica às privatizações, especialmente no que tange ao impacto fiscal dessas operações. O equilíbrio fiscal e a transparência nas contas públicas devem ser garantidos, assegurando que a venda de ativos estatais não resulte em desequilíbrios fiscais ou comprometa a capacidade do Estado de cumprir com suas obrigações.

Ademais, os direitos trabalhistas garantidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e legislações correlatas devem ser observados, garantindo que os trabalhadores das empresas privatizadas não sejam prejudicados. Isso inclui o cumprimento das obrigações trabalhistas e a preservação dos direitos

adquiridos.

Em síntese, para que uma privatização seja realizada de forma legal no Brasil, é necessário que sejam observados os princípios constitucionais da administração pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além das diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional de Desestatização. O processo de desestatização deve ser conduzido com base em uma avaliação técnica e transparente, garantindo que os direitos dos trabalhadores, a eficiência econômica e o interesse público sejam preservados. A observância dessas normas não apenas assegura a legalidade do processo, mas também sua legitimidade e sua contribuição para a melhoria da gestão pública e da economia nacional.

2. METODOLOGIA DE PESQUISA

2.1. Justificativa

A pesquisa sobre o Plano Nacional de Desestatização, instituído pela Lei nº 8031/1990, tendo ganhado novos contornos a partir da Lei nº 9491/1997, é de fundamental importância para a compreensão dos processos de desestatização e suas implicações econômicas e sociais no país. A implementação dessas leis, no contexto das reformas econômicas dos anos 1990, marcou uma mudança significativa na atuação do Estado em setores estratégicos da economia, como energia, telecomunicações, transportes e mineração, ao transferir a gestão e a operação dessas áreas para o setor privado.

Primeiramente, é essencial entender as razões que justificam a necessidade de privatizações. Essas operações geralmente visam aumentar a eficiência econômica, reduzir o tamanho do Estado e atrair investimentos privados. Compreender os motivos das privatizações permite avaliar os resultados a longo prazo dessas operações, a fim de identificar se as desestatizações alcançaram os objetivos inicialmente propostos e em que medida isso ocorreu.

Outro aspecto relevante da pesquisa é a necessidade de estabelecer balizas e critérios claros para a condução das privatizações. Embora o atual PND estabeleça as diretrizes gerais para a desestatização, diversos aspectos práticos dependem da interpretação e aplicação pelas autoridades responsáveis. A definição de critérios relacionados a como se iniciará a privatização, por exemplo, é um ponto crucial. De modo amplo, a adoção de parâmetros rigorosos e transparentes é fundamental para evitar sobreavaliações ou subavaliações que possam beneficiar interesses privados em detrimento da arrecadação pública e da equidade no processo.

Estudar as desestatizações a partir do Plano Nacional de Desestatização (PND) e dos planos estaduais é essencial, pois essas legislações constituem o principal marco normativo para a condução dos processos de desestatização no Brasil. Como mencionado no item 1.21.2, o PND foi criado com o objetivo de redefinir o papel do Estado na economia, estabelecendo diretrizes para a transferência de empresas públicas ao setor privado.

Nesse contexto, é crucial examinar se o Plano Nacional de Desestatização, ou seja, uma lei geral, é suficiente para legitimar os processos de privatização. A exigência de uma lei específica para cada privatização tem o potencial de garantir maior controle legislativo, assegurando que cada transferência de empresa estatal ao setor privado seja individualmente aprovada pelo Congresso. Esse modelo tende a promover maior transparência e debate público sobre o patrimônio público e o bem-estar social. Por outro lado, a aplicação de uma lei geral pode oferecer flexibilidade, permitindo que múltiplas privatizações ocorram sob uma única norma, sem a necessidade de aprovação legislativa específica. Essa alternativa pode ser vista como uma forma de otimizar tempo e recursos, acelerando o processo de desestatização em contextos de urgência econômica. Contudo, o uso de leis gerais pode reduzir a participação direta do Legislativo e da sociedade, levantando críticas sobre o interesse público em decisões estratégicas para o país.

Em suma, como Corte Constitucional, o STF é o órgão capaz de definir, em consonância com os artigos 37, 170 e 173 da Constituição, parâmetros jurídicos em casos relacionados a desestatizações e suas leis correlatas. Suas

decisões são vinculantes, estabelecendo precedentes que influenciam diretamente as políticas públicas e o processo de reestruturação do Estado brasileiro. Assim, uma análise das leis que regem a desestatização e o exame de seus efeitos são fundamentais para entender o impacto das privatizações no Brasil, bem como para aprimorar os processos de desestatização futuros. Essa pesquisa visa contribuir para a construção de um entendimento mais amplo sobre as privatizações pelas lentes do STF, problematizando o suposto equilíbrio entre eficiência econômica com justiça social e desenvolvimento sustentável.

2.2. Pergunta e subperguntas de pesquisa

À primeira vista, a ideia com esta pesquisa era entender como se dava, aos olhos do STF e as garantias constitucionais de soberania popular, a participação popular nos processos de desestatização no Brasil. No entanto, essa busca se mostrou irrealizável, uma vez que não haviam materiais o suficiente para discorrer sobre o tema - apenas um acórdão, que será explorado por esta monografia em determinado momento. Assim sendo, optei por uma pergunta de pesquisa mais abrangente, mas que ainda fosse direta e objetiva: **"Como o Supremo Tribunal Federal define critérios nos processos de privatização de forma a conciliar o interesse público e eficiência administrativa?"**. Para responder à pergunta de pesquisa e atingir tal finalidade, dividi a pergunta principal em outras três subperguntas, quais sejam:

2.2.1. Subperguntas

- Quais são os argumentos utilizados pelos ministros em diferentes casos de privatização, especialmente em setores estratégicos da economia?
- O STF cita precedentes? Quais e em quais contextos?
- Quais são os principais fundamentos jurídicos usados pelo STF para dispensar a exigência de uma lei específica em processos

de desestatização?

Os argumentos, de forma geral, seriam utilizados para verificar a compatibilidade das normas impugnadas com a Constituição Federal, além de examinar se a norma fere a divisão de competências entre os entes federativos ou compromete políticas públicas ou direitos sociais, podendo também direcionar a parâmetros para se consolidar uma privatização, como a necessidade ou não de lei específica para o processo ser legítimo.

A subpergunta "O STF cita precedentes? Como e em quais contextos?" se relaciona a pergunta geral ao reforçar que os precedentes judiciais são uma das principais ferramentas utilizadas por tribunais para estabelecer e aplicar decisões consistentes e legítimas. Dado o contexto da pesquisa, esses contextos, como a ADI 234/RJ, podem fornecer diretrizes sobre a proteção de direitos sociais e eficiência administrativa, itens mencionados na pergunta geral.

2.3. Processo de seleção das decisões

A pesquisa é ampla e, assim sendo, não foram necessárias grandes combinações de termos. Ao considerar apenas os acórdãos em todos os testes, a expressão "alienação de ativos" resultou em um único registro (RE 801487 AgR/DF), o qual, além de não se enquadrar na classe processual analisada, abordava um tema desconexo, como prejuízos aos acionistas e a confusão entre credor e devedor.

Ao buscar pelo termo "privatização", obtive um resultado expressivo de 120 acórdãos. Surpreendentemente, essa pesquisa trouxe diversos acórdãos relacionados a questões trabalhistas no contexto da privatização de estatais, como o caso do ARE 1517985 RG/MG, que originou o Tema 1336 ao discutir o direito à manutenção do plano de saúde para empregados aposentados de estatais privatizadas. Embora se trate de um tema relevante e interessante, ele não se encaixava no escopo desta monografia, mas sim em outra linha de pesquisa.

Por outro lado, o termo "desinvestimento" mostrou-se mais produtivo, com sete acórdãos identificados, dos quais dois (ADI 5841 MC/DF e ADI 5624 MC-

Ref/DF) integraram a pesquisa final. No entanto, os demais resultados estavam mais relacionados ao direito financeiro do que ao contexto administrativo-constitucional pretendido. Diante disso, conclui-se que o termo mais adequado para a pesquisa foi “desestatização”, que abrange os conceitos anteriores de maneira mais ampla e se alinha diretamente à proposta desta monografia.

Buscando por “desestatização”, cheguei em 51 acórdãos e 227 decisões monocráticas. Para economizar tempo, resolvi deixar as monocráticas de lado e focar apenas nos acórdãos, onde as discussões seriam mais proveitosas.

Além da opção de ignorar as monocráticas, também foram eliminadas da análise algumas classes processuais, quais sejam: Mandado de Segurança (MS), Recurso Extraordinário (RE), Ação Cível Originária (ACO), Petição (Pet), Reclamação Constitucional (Rcl), Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e Agravo de Instrumento (AI), que somaram 14 - sob os critérios arrolados.

Apesar da pesquisa no banco de jurisprudência explorar vários potenciais critérios para privatização de estatais, uma breve leitura das ações revela um flerte com o paralelismo das formas, se manifestando muitas das vezes em argumentos como “se é necessária lei específica para criar uma empresa estatal, é necessária a mesma ferramenta para extingui-la”. Assim sendo, se necessária uma lei e essa lei, de caráter infraconstitucional, precisa estar de acordo com a Constituição Federal – ou com as Constituições estaduais, como algumas ações demonstrarão –, optei por trabalhar apenas com Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), já que havendo irregularidade nas leis para desestatização, seria nessas ações que eu encontraria. Após esta ponderação, cheguei a um escopo de 37 ações. Estas, por sua vez, foram submetidas a um segundo crivo de análise, a partir do qual também foram excluídas ações por:

- Tratarem de temas que não correspondem ao escopo desta pesquisa, como cláusulas contratuais ou desvios de finalidade;
- Tratarem da incapacidade de jurisdição por parte do STF;
- Datarem de período anterior a qualquer regulamentação sobre desestatizações.

Nesse contexto, muito embora não fosse a intenção original da pesquisa, passei a considerar a Lei nº 9.941/1997 (Plano Nacional de Desestatização) e sua antecessora, a Lei nº 8.031/1990, de mesmo nome, como o foco da pesquisa, além dos dispositivos constitucionais pertinentes e a Lei das Estatais. Mesmo revogado, o PND de 1990 ainda gerou discussões válidas, então as ações julgadas sob a sua vigência também serão analisadas com as devidas ressalvas.

Em suma, dos 37 acórdãos levados à leitura preliminar, cheguei ao recorte final de 11 acórdãos referentes à tópicos diversos relacionados a desestatização, quais sejam: ADI 234, ADI 234 QO, ADI 1724, ADI 6241, ADI 3577, ADI 3578 MC, ADI 1584 MC, ADI 562 MC, ADI 5624 MC-Ref, ADI 541 MC e ADI 6965, que serão melhor contextualizadas no item 2.4 a seguir.

2.4. Processo de análise dos acórdãos

Para que tanto a pergunta principal quanto as subperguntas sejam respondidas, a pesquisa buscou encontrar possíveis critérios que não estão no PND, mas que podem vir a ser considerados quando presentes nos argumentos trazidos pelos impetrantes das ações. Assim, os 11 acórdãos foram analisados individualmente e em ordem cronológica (de 1991 até 2022), sendo esses “possíveis critérios” deduzidos com base na decisão final da ADI.

A partir dessa organização, cada capítulo teve como destaque uma descrição mais profunda do voto do relator, seguidos dos votos dos demais ministros, a fim de testar uma possível jurisprudência acerca do tema, como fechamento do bloco expositivo. As subperguntas dispostas nos itens 2.2 e 3.10 serão respondidas a partir dessas conclusões individuais de cada ADI.

2.5. Hipótese de pesquisa

Dado o exposto, têm-se a seguinte hipótese: com a intenção de promover agilidade, eficiência e flexibilidade na administração pública, o STF tem dado preferência à aplicação de normas de caráter geral em processos de privatização. Essas normas, por serem mais amplas e menos específicas,

podem facilitar a resolução de casos e garantir a eficiência administrativa, tendendo a Corte a optar por soluções que minimizem os riscos decorrentes da morosidade no processo legislativo.

3. ANÁLISE DOS ACÓRDÃOS

3.1. A ADI 562 MC, O PRIMEIRO PLANO NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO E A USIMINAS

Julgada em 04 de setembro de 1991, pouco após a promulgação do primeiro Plano Nacional de Desestatização do Brasil, a ADI foi proposta pelo Partido Socialista Brasileiro - PSB, questionando a constitucionalidade de inúmeros artigos da lei impugnada. Defendem que:

“malgrado sejam os objetivos da lei merecedores de especial consideração, por parte da Nação, a forma de execução do Programa Nacional de Desestatização preconizada na mencionada lei vulnera, frontalmente, a nível formal e material, diversos dispositivos de nossa Magna Carta.”

Para o PSB, a lei é digna de consideração e que é importante para o país ter uma política destinada à redução do Estado na economia, mas que a forma de execução deste Plano violaria diretamente a Constituição ao não distinguir as empresas estatais criadas pelo Estado através de ato normativo – como o dito pela redação do artigo 37, XIX, da Constituição Federal – ou as empresas implantadas pela iniciativa privada, mas posteriormente absorvidas pela União.

A discussão pertinente para esse capítulo vem neste segundo momento, em que o PSB alega indiretamente desrespeito ao paralelismo das formas⁸, já que se é requerida uma autorização legislativa específica para criar uma

⁸ De acordo com o Tesauro do STF, é um princípio que estabelece sobre a extinção ou a modificação do ato processual ou administrativo deve ser a mesma forma do ato originário.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Paralelismo das formas. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesauro/pesquisa.asp?pesquisaLivre=PARALELISMO%20DAS%20FORMAS#:~:text=NOTA:,%C3%89%20um%20princ%C3%A9pio%20que%20estabelece%20sobre%20a%20extin%C3%A7%C3%A3o%20ou%20a%20mesma%20forma%20do%20ato%20origin%C3%A1rio>>. Acesso em: 6 nov. 2024.

empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública, além de suas subsidiárias, conforme redação do artigo 37, XIX e XX⁹, “reflexamente também será necessária autorização específica para extinção, liquidação, dissolução ou alienação do controle estatal desses entes públicos”¹⁰, uma vez que “o que a lei especificamente criou não pode ser extinto de forma genérica”¹¹, o que violaria além do princípio do paralelismo, o da reserva legal, que segundo o impetrante, não se confunde com a legalidade.

O PSB também faz considerações acerca do artigo 173, *caput*, da Constituição, que determina que o legislador categorize, em lei genérica, quais atividades econômicas são imperiosas à segurança nacional e quais são pertinentes ao relevante interesse coletivo, para que assim se legitime as leis específicas para a criação das estatais citadas no artigo 37, XIX e XX. Em relação às estatais já existentes, o Partido novamente aponta que somente lei específica pode definir o destino destas empresas quando os critérios postos pelo artigo 173, *caput*¹², já tiverem sido superados, hipótese em que uma lei genérica como o Plano Nacional de Desestatização não se adequaria por permitir que o Poder Executivo considere isoladamente o que é segurança nacional e interesse coletivo.

Além do mais, segundo o requerente, os artigos 2º e 4º do PND permitem que o Presidente da República delibere genericamente sobre a modificação

⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XIX - **somente por lei específica** poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

[...]

¹⁰ Pág. 8, ADI 562 MC/DF.

¹¹ Pág. 8, ADI 562 MC/DF.

¹² Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos **imperativos da segurança nacional** ou a **relevante interesse coletivo**, conforme definidos em lei.

da estruturação e atribuição de diversos órgãos da administração pública, novamente sem autorização específica para tal, violando mais artigos da Constituição, sendo eles o art. 48, XI; o art. 61, § 1º, II, alínea "e"; e o art. 84, VI, os quais balizam toda e qualquer alteração, inclusive a privatização, em relação às estatais ao crivo do Legislativo.

Apona também que, mesmo em um cenário em que o PND seja considerado uma lei de delegação – na medida em que permitiria ao Poder Executivo promover a privatização de empresas estatais, que somente poderiam ser alienadas através de lei específica, de acordo com os arts. 37, XIX e XX, e 173, da Carta Magna –, ainda assim seria inconstitucional por contrariar o dito pela constituição no art. 68, §2º, que submete a delegação ao Presidente da República à resolução do Congresso Nacional.

Argumenta que redução da atuação estatal permitida pela Lei nº 8.031/90 poderia vir a prejudicar, de forma irremediável, a capacidade de atuação do Poder Público na economia e no atendimento dos objetivos fundamentais voltados à promoção da igualdade social, listados no artigo 3º do Estatuto Fundamental, além de colocar em risco a soberania nacional na ordem econômica, dada pelo art. 170, I¹³, ao permitir que o controle das estatais seja destinado a grupos estrangeiros.

Além do pedido de inconstitucionalidade dos artigos 2º, 4º, 5º, 6º, 7º, 11, 13, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 25 e 27 da Lei nº 8.031/90, o Partido Socialista Brasileiro requer medida cautelar para paralisação do processo de privatização de empresas públicas, principalmente em relação ao processo de privatização da USIMINAS que já havia sido iniciado, visando evitar danos bilionários para a União e que dificilmente poderiam, se não impossíveis de, ser reparados.

¹³ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - **soberania nacional**;
[...]

3.1.1. Voto do Relator Ilmar Galvão

O Relator aponta a improcedência de todas as alegações, salvo a autorização legislativa específica. Galvão reforça a indispensabilidade da lei específica quando se trata do surgimento de um novo ente da administração, já que esse ato administrativo requer a alocação de recursos consideráveis do erário, além de fixação dos objetivos da entidade, de sua forma de constituição, etc. Uma vez que a empresa instituída cumpriu com seus requisitos ou não se mostra mais interessante ou viável (art. 173, CF), as vias são a privatização ou a extinção. Nada impede que essas medidas sejam aplicadas segundo regras gerais, pois não há razão constitucional, legal ou prática para tratamento diferenciado entre tipos de empresas. Assim, o fato de a privatização de empresas ter sido regulamentada por uma lei geral, e não específica, não parece incompatível com as normas constitucionais analisadas.

3.1.2. Demais votos

Carlos Velloso segue a linha do relator, também reconhecendo a desnecessidade de autorização legislativa específica para cada caso de privatização.

Octavio Gallotti também concorda com Ilmar Galvão, acrescentando que a "autorização legislativa" exigida no art. 37, XX, tem duas vertentes, sendo a primeira relacionada ao caso de despesa pública e por isso, se exige autorização legislativa. A segunda explicação esclarece da mesma forma a necessidade dessa autorização, porque a criação de entidades e subsidiárias contraria o princípio geral, segundo o qual exploração pelo privado é regra. No caso de extinção ou privatização ocorre o contrário, restabelecendo-se a normalidade do regime implantado pela CF em seu art. 173.

Néri da Silveira não vê relevância jurídica nos fundamentos da inicial a ponto de considerar a suspensão da lei, seguindo o relator.

Sydney Sanches acompanha o relator em indeferir a cautelar, uma vez que há perigo tanto no deferimento quanto no indeferimento da liminar. Ao deferir a liminar, uma privatização alinhada com a Constituição será impedida, um mal maior de acordo com o ministro. Impedir a privatização de maneira genérica parece mais danoso do que privatizar algo que a Constituição proíba

e isso seja declarado, uma vez que é possível retornar ao status quo.

3.1.3. Decisão

A decisão foi indeferir a medida cautelar para suspender a lei que permite privatizações, com o entendimento de que não é necessária uma autorização legislativa específica para cada caso de privatização. Os ministros Carlos Velloso, Octavio Gallotti, Néri da Silveira e Sydney Sanches seguiram essa linha, concordando que a autorização legislativa simples, exigida pelo artigo 37, inciso XX da Constituição Federal, não é indispensável para cada caso individual de privatização. Sydney Sanches enfatizou que impedir uma privatização constitucionalmente alinhada causaria um mal maior do que permitir a privatização e, posteriormente, reverter eventuais atos que não estejam de acordo com a Constituição.

3.2. ADI 234, A QUESTÃO DE ORDEM (QO) E A CONSOLIDAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA?

Julgada em 22 de junho de 1995, a ação foi impetrada pelo governador do estado do Rio de Janeiro para questionar a Constituição Estadual do Rio de Janeiro em seus artigos 69 e 99, com a seguinte redação:

“Art. 69 – As ações de sociedades de economia mista pertencentes ao Estado não poderão ser alienadas a qualquer título, sem autorização legislativa.

Parágrafo único – Sem prejuízo do disposto neste artigo, as ações com direito a voto das sociedades de economia mista só poderão ser alienadas, desde que mantido o controle acionário representado por 51% das referidas ações.

Art. 99 – Compete privativamente à Assembleia Legislativa:

[...]

XXXIII – Autorizar a criação, fusão ou extinção de empresas públicas ou de economia mista bem como o controle acionário de empresas particulares pelo

Estado.”

Onde supostamente o artigo 99, XXXIII, configuraria ofensa ao disposto no artigo 37 da Constituição Federal, ao permitir que a Assembleia Legislativa, privativamente e alheia ao Executivo, discuta sobre a criação, fusão ou extinção de empresas públicas ou de economia mista, além da alienação de controle acionário das empresas particulares pelo Estado, ao passo que a CF exige que essa conduta seja norteadada pela sanção do chefe do Executivo.

Ainda na linha do artigo 99, ele seria inconstitucional por também contrariar o artigo 37, XX, no sentido de que somente a criação de subsidiárias por parte das empresas públicas e sociedades de economia mista devem ser apreciadas pelo Legislativo. A fusão e extinção destas - não regulada pela Constituição - deve seguir o disposto no artigo 173, §1º, da CF, que não exige autorização legislativa para tal.

Em relação ao artigo 69, parágrafo único, a ofensa é direcionada ao artigo 173 da CF, alegando o autor que a norma impugnada impede a privatização de empresas estatais que não mais são necessárias para o Estado, uma vez que perderam a condição de “relevante interesse coletivo” e “imperativo de segurança nacional”. Além do mais em sua contestação, requer a interpretação dos dispositivos impugnados de acordo com o artigo 48, V, além do artigo 37, XIX e 173, todos da Constituição Federal.

Por unanimidade de votos, o Tribunal julgou procedente a ação e declarou a inconstitucionalidade do inciso XXXIII do art. 99 e do parágrafo único do art. 69, ambos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. E, por maioria de votos, julgou procedente, em parte, a ação com relação ao caput do art. 69, para dar-lhe interpretação conforme a Constituição, segundo a qual a autorização legislativa nela exigida há de fazer-se por lei formal específica, mas só será necessária, quando se cuide de alienar o controle acionário da sociedade de economia mista.

3.2.1. Voto do Relator Néri da Silveira

Em relação ao artigo 69, caput, o considera parcialmente constitucional, desde que a sua interpretação seja a de considerar exigível a autorização legislativa somente quando a alienação de ações do Estado em sociedade de

economia mista implicar a perda de controle acionário. Para o artigo 69, parágrafo único, têm-se como inconstitucional, uma vez que proibir que o Estado se organize economicamente e extinga estatais que não mais atende ao imperativo de segurança ou de interesse coletivo é uma clara violação ao artigo 173 da CF.

Para finalizar, o artigo 99, XXXIII, também é inconstitucional por retirar a competência do Executivo para deliberar sobre a criação, fusão ou extinção de empresas públicas ou de economia mista. A Constituição prevê que a competência é dupla, ou seja, Executivo junto ao Legislativo, de acordo com o parecer da Procuradoria Geral da República, a lei questionada "subtrai do executivo estadual competência para participar do processo legislativo correspondente, afrontando aos artigos 48, V, e 84, VI, combinados com o artigo 25, bem como o artigo 66 da Constituição Federal". Portanto não será possível, dentro de um sistema presidencial, afastar o presidente da república de qualquer coisa relacionada a organização e o funcionamento da administração federal, direta ou indireta, princípio este que é proporcional aos Estados-membros, segundo o artigo 25, que versa sobre a organização dos Estados e o regimento deste e suas legislações ordinárias de acordo com a CF. Para Néri, o artigo 99, XXXIII da Constituição do Rio de Janeiro não é inconstitucional por conferir autorização legislativa para a criação, fusão ou extinção de empresas públicas ou de economia mista, mas sim porque torna essa competência exclusiva do Legislativo, deixando totalmente de lado a iniciativa e sanção do Executivo.

3.2.2. Demais votos

Maurício Corrêa está de acordo com o Relator no que tange os artigos 69, parágrafo único e 99, XXXIII, porém discorda em relação ao 69, caput onde, diferente de Néri que manteve a redação e apenas avaliou a interpretação, Corrêa vota em desfazer do caput inteiro por não ver motivos para a Constituição atual mantê-la em vigor.

Marco Aurélio acompanha Maurício Corrêa, julgando procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do artigo 99, XXXIII e artigo 69, parágrafo único, da Constituição do Rio de Janeiro e em relação ao caput do artigo 69,

totalmente procedente.

O Presidente Sepúlveda Pertence acompanha o relator. Faz algumas considerações acerca do artigo 173, §1º: a própria Constituição identifica as sociedades de economia mista e empresas públicas como as constituídas sob o pretexto de imperativo de segurança nacional ou relevante interesse coletivo. Por lógica, a ideia de sociedade mista traz consigo mesma na constituição, a ideia de controle estatal permanente, pelo domínio da maioria do capital votante. Para Pertence, é inadmissível a interpretação de que a criação de sociedade mista ou empresa pública depende de lei, implicando que o juízo sobre o interesse público seja prerrogativa exclusiva do Legislativo, enquanto se permitiria que o Governador alienasse livremente o controle dessa sociedade.

Para o ministro, a alienação é a forma de extinguir uma sociedade mista uma vez que, sem a maioria do capital votante (exigência para se configurar uma sociedade assim), a sociedade de economia mista é extinta. Desde o início do julgamento, lhe pareceu que, de fato, uma interpretação literal do dispositivo, que exigisse autorização legislativa para alienar quaisquer ações, realmente prejudicaria a flexibilidade privatística que se deseja atribuir às sociedades de economia mista. Contudo, isso não se aplicaria à exigência de autorização legislativa para a alienação do controle.

Em conclusão, o artigo 99, XXXII, é inconstitucional ao retirar do Executivo uma competência que é sua e garantida pela leitura dos artigos arts. 37, XIX, 48, V, e 84, VI, combinados com os arts. 25 e 66, da Constituição Federal.

Por maioria de votos, julgou procedente, em parte, a ação com relação ao caput do art. 69, para dar-lhe interpretação conforme a Constituição, segundo a qual a autorização legislativa nela exigida há de fazer-se por lei formal específica, mas só será necessária, quando se cuide de alienar o controle acionário da sociedade de economia mista.

Quanto ao artigo 69, parágrafo único, todos concordam com a inconstitucionalidade, uma vez que proibir que o Estado se organize economicamente e extinga estatais que não mais atende ao imperativo de segurança ou de interesse coletivo é uma clara violação ao artigo 173 da CF. Assim sendo: a competência para deliberar sobre o destino das estatais é do

Executivo e do Legislativo, sendo vedada qualquer prática ou manobra que vise “disfarçar” uma privatização.

Surge então, um novo problema a ser resolvido na ADI 234 QO, justamente sobre o vocábulo “específica” empregado na decisão. Novamente, o governador do Rio de Janeiro veio à Corte, suplicando retificação da ata, onde consta a locução “lei formal específica” entendendo o requerente que a decisão estabeleceu, na hipótese, a exigência de “lei formal genérica” à semelhança do que se estatuiu no âmbito federal. Além disso, o requerente argumenta que há contradição entre o voto do relator e de outros ministros com o que ficou proclamado na decisão, no que diz respeito ao artigo 69, caput, da Constituição fluminense.

O relator Néri da Silveira rememora seu voto na ADI 234, a título de verificar onde ele empregou explicitamente autorização legislativa genérica, menos se esta deveria ser específica a cada caso. Porém, de fato, o modelo usado como parâmetro para análise foi uma lei federal, de âmbito genérico, sobre os procedimentos de privatização. Somente após um aparte ao voto de Marco Aurélio, ficou mais clara a dispensa de autorização legislativa específica. Após listar os votos do relator e do presidente, houve a conclusão de que ambos os votos não se conversam, muito menos conversam com a ata do julgamento. Dá-se, porém, no ponto, que não foi objeto de expressa discussão a matéria referente a ser necessária lei formal específica ou lei formal genérica. O relator conclui que os embargos de declaração devem ser aceitos em parte, alterando a ata apenas retirando o vocábulo “específica”, sem incluir o “genérica”, como pretendido pelo requerente. Por votação unânime, o Tribunal, resolvendo questão de ordem proposta pelo Relator, conheceu da petição como embargos de declaração e recebeu-os, em parte, para redigir nos termos a parte final do dispositivo do acórdão: "E, por maioria de votos, julgou procedente, em parte, a ação com relação ao caput do art. 69, para dar-lhe interpretação conforme a Constituição, segundo a qual a autorização legislativa nela exigida há fazer-se por lei formal, mas só será necessária, quando se cuide de alienar controle acionário da sociedade de economia mista".

3.2.3. Decisão

Discorrendo apenas sobre a ADI 234, o artigo 99, XXXII, é inconstitucional ao retirar do Executivo uma competência que é sua e garantida pela leitura dos artigos arts. 37, XIX, 48, V, e 84, VI, combinados com os arts. 25 e 66, da Constituição Federal.

Por maioria de votos, julgou procedente, em parte, a ação com relação ao caput do art. 69, para dar-lhe interpretação conforme a Constituição, segundo a qual a autorização legislativa nela exigida há de fazer-se por lei formal específica, mas só será necessária, quando se cuide de alienar o controle acionário da sociedade de economia mista.

Quanto ao artigo 69, parágrafo único, todos concordam com a inconstitucionalidade, uma vez que proibir que o Estado se organize economicamente e extinga estatais que não mais atende ao imperativo de segurança ou de interesse coletivo é uma clara violação ao artigo 173 da CF. Portanto, a competência para deliberar sobre o destino das estatais é do Executivo e do Legislativo, sendo vedada qualquer prática ou manobra que vise “disfarçar” uma privatização.

3.3. ADI 1584 MC E A VALE DO RIO DOCE

Em 1997, o Conselho Federal da OAB apresentou uma ação direta de inconstitucionalidade contra vários artigos da Lei nº 8031/90, questionando se o Poder Legislativo pode transferir ao Executivo, sem restrições, decisões sobre temas para os quais a Constituição exige autorização legislativa específica. A Constituição determina que a criação de empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias depende de lei específica e de autorização legislativa para cada caso (art. 37, XIX e XX). Essa exigência se estende, logicamente, à extinção ou alienação dessas empresas.

O argumento de que a exigência de lei específica visa apenas ao uso de recursos públicos é incorreto, pois a Constituição também exige previsão legal para receitas e despesas públicas. Além disso, a desestatização de empresas impacta o orçamento e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, necessitando a aprovação do Legislativo.

Ao exigir lei específica para criar empresas estatais, a Constituição confere ao Legislativo o poder exclusivo de decidir sobre a existência dessas

entidades, não permitindo ao Executivo dissolvê-las sem nova autorização legal. Caso contrário, o Executivo poderia desobedecer à lei de criação das estatais, contrariando o equilíbrio constitucional entre os poderes.

Por outro lado, o inciso XX estabelece, em sua parte final, que também é necessária autorização legislativa específica, em cada caso, para a participação de qualquer dessas entidades (empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação) em empresa privada. Assim, na privatização de uma empresa pública — como no caso da "privatização da Companhia Vale do Rio Doce" —, em que a União permanece como participante, ainda que sem controle ou maioria acionária, a empresa passa a ser privada. Dessa forma, conforme previsto no art. 2º, I e II, da Lei questionada, a União teria participação em empresa privada sem autorização legislativa específica, o que violaria a Constituição. O autor também argumenta que o próprio presidente da República e o Ministério da Justiça reconheceram a necessidade de uma lei específica ao enviarem ao Congresso uma proposta para incluir o artigo 248 da Constituição. Esse artigo propõe que as exigências dos incisos XIX e XX do artigo 37 não se aplicariam à criação de empresa pública, sociedade de economia mista e suas subsidiárias resultantes de cisão, fusão ou incorporação no contexto do Programa Nacional de Desestatização. Se não fosse necessária a lei específica para alterar a natureza jurídica de uma empresa estatal no âmbito do programa, essa proposta não teria sido apresentada. O autor também sustenta que a Companhia Vale do Rio Doce, além de atuar em atividades econômicas essenciais para a segurança nacional e de interesse coletivo, realiza, desde sua criação, atividades de transporte coletivo. Essas atividades, segundo o artigo 175 da Constituição, só podem ser exercidas mediante concessão ou permissão, regulamentadas por uma licitação específica. Portanto, não poderiam ser transferidas pelo simples processo de privatização, como previsto no artigo 7º e parágrafo único da lei em questão. Por um lado, teria ocorrido uma renúncia da competência irrenunciável do Poder Legislativo; por outro, haveria uma exacerbação da competência do Poder Executivo, sem um fundamento constitucional válido. Portanto, a norma que assim deliberar

estaria insubsistente, pois afronta o comando constitucional que não pode ser transgredido.

Ao pedido de declaração de inconstitucionalidade dos textos indicados, juntou à inicial requerimento de cautelar, escorado, não apenas na relevância jurídica dos fundamentos, como exposto, mas também no risco de dano iminente para o tesouro nacional, de natureza irreversível, representado pela proximidade do leilão de ações de outras empresas, como a Vale do Rio Doce, já designado para o próximo dia 29 do mês a época (abril de 1997).

3.3.1. Voto do Relator Ilmar Galvão

Por questões de não reconhecimento de ação pela maioria do Tribunal, o único voto a ser analisado é o do relator Ilmar Galvão, que relembra a situação jurídica estabelecida no julgamento da ADI 562 MC, onde o controle acionário da União sobre a USIMINAS estava prestes a ser leiloado, circunstância esta que influenciou o voto de Ilmar Galvão na época. Assim sendo, a decisão foi fundamentada em

“A autorização legislativa específica [...] não poderia ser dispensada quando está em jogo o surgimento de mais um ente da administração. A partir, entretanto, do momento em que o referido ente cumpriu os seus objetivos, tornou-se inviável, ou já não se justifica a sua manutenção, a privatização e a extinção afloram como alternativas inevitáveis, nada impedindo que, uma ou outra, possa ser posta em prática segundo regras de caráter geral, já que inexistente razão de ordem constitucional, legal ou, mesmo, de ordem prática, que determine tratamento diferenciado para esta ou aquela espécie de empresa. Definida pelo legislador constituinte a opção pelo regime capitalista de produção e estabelecidas as únicas hipóteses de atuação do Estado na exploração de atividade econômica, nada mais natural do que a iniciativa do legislador ordinário no sentido de instituir um programa de privatização para as centenas de empresas dedicadas a atividades não excepcionadas¹⁴, como fez, editando a Lei nº 8031/90, de molde a obviar os inconvenientes de providências casuísticas, de efeito retardativo. Note-se que o diploma legal em questão, em seus arts. 2º, §3º e 3º, se encarregou de excluir do programa as entidades insuscetíveis de privatização¹⁵.”

¹⁴ Pelo artigo 173 da Constituição Federal.

¹⁵ Em outras palavras, as instituições ou organizações que, por algum motivo não podem ser vendidas ou transferidas para o setor privado foram excluídas da lista de

A cautelar na ADI 562 MC foi indeferida somente em razão da USIMINAS não estar vinculada a nenhum dos preceitos, além de ser mais uma de várias siderúrgicas instaladas no país - além do mais, a empresa já havia cumprido a sua finalidade. Por conta dessa circunstância, a Corte considerou relevante a alegação de inconstitucionalidade da Lei nº 8031/90, por meio da qual se delegou ao Poder Executivo, de modo genérico, a faculdade de apontar a empresa que deveria ser incluída no Programa Nacional de Desestatização.

Trazendo essa interpretação para a presente ADI, os requerentes demonstraram preocupação com o risco de dano iminente para o Tesouro Nacional, de natureza irreparável, representado pela iminência do leilão de ações de outras empresas, como a Vale do Rio Doce, designada para o dia 29 do mês a época (abril de 1997) - por isso o pedido de cautelar e de declaração de inconstitucionalidade do PND. Galvão lista todas as esferas de atuação da Vale - que não são poucas - mostrando que a empresa ainda atende aos requisitos de existência do artigo 173 e justificando a sua presença no elenco de entes estatais exploradores de atividade econômica. Assim sendo, ela só poderia ser privatizada se caísse no campo do juízo negativo do artigo 173, especificamente expresso em lei. A privatização pura e simples, dada de modo genérico, implicaria uma transferência quase que automática ao novo titular do controle acionário, sem a licitação exigida nos artigos 175 e 176 da Constituição, no que tange às concessões de transporte ferroviário e marítimo, além da lavra de minérios, até então exercida pela CIA. VALE DO RIO DOCE, circunstância que por si só gera o entendimento de que a privatização, no caso, está condicionada à expressa autorização em lei específica.

Menciona o voto de Néri da Silveira na ADI 234, onde julgou necessária dar ao dispositivo impugnado na ação uma interpretação conforme a Constituição Federal, segundo a qual a autorização legislativa nela exigida há de fazer-se

privatização

por lei formal específica, sempre que a alienação envolver o controle acionário da entidade.

Como conclusão, o relator votou pelo deferimento, em parte, da medida cautelar, estabelecendo que os dispositivos questionados na ação só poderão ser aplicados a empresas que exerçam atividades econômicas consideradas essenciais para a segurança nacional ou de grande interesse para a sociedade. Além disso, para que a privatização dessas empresas seja permitida, é necessário que haja uma autorização específica aprovada por uma lei — ou seja, o processo de privatização deve ser previamente autorizado por uma legislação específica para cada caso.

3.3.2. Decisão

Após o voto do relator ser o único a reconhecer a ação e deferir parte a medida liminar, o Tribunal acabou acolhendo a preliminar de não reconhecimento da ação, suscitada pelo ministro Moreira Alves, restando vencidos os Ministros Relator Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e o Presidente Sepúlveda Pertence.

3.4. AS ADI 3578 MC E 3577 E A PRIVATIZAÇÃO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

Julgadas em conjunto no ano de 2020, as ADIs nº 3577 e nº3578 foram propostas, respectivamente, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores nas Empresas de Crédito (CONTEC) e pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Há pedido de análise de constitucionalidade da Medida Provisória nº 2.192-70/2001 em seus artigos 3º, I; 4º, §1º; e 29, caput e parágrafo único, além de impugnação sobre os incisos I, II e IV do artigo 2º do Plano Nacional de Desestatização. Segue redação da MP: “Art. 3º Para os fins desta Medida Provisória, poderá a União, a seu exclusivo critério: I - adquirir o controle da instituição financeira, exclusivamente para privatizá-la ou extingui-la;”.

Os demais artigos dessa Medida questionados não serão objeto de análise, uma vez que não são relevantes para a pesquisa. Quanto ao inciso I do artigo 3º da Medida Provisória, bem como os itens apontados no PND, os

requerentes alegam violação ao artigo 37, XIX, da Constituição Federal, por conferirem:

“[...] à União Federal uma autorização geral (não específica, portanto) para alienar instituições financeiras e outras empresas, sem considerar, todavia, a necessidade de que quando essas entidades se caracterizarem como sociedades de economia mista, a alienação do controle acionário seja autorizada por lei específica”.

O argumento é balizado pelo princípio do paralelismo das formas, mencionado anteriormente, ou seja: se a Constituição requer lei específica para criar tais empresas, o mesmo deve ser aplicado para qualquer ato administrativo que envolva sua descaracterização como estatal. Por fim, os requerentes pedem:

“a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, dos dispositivos impugnados, mediante interpretação conforme, de modo a excluir dos seus alcances a alienação do controle das sociedades de economia mista, que só podem ser adquiridas, extintas ou ter seu controle acionário alienado após autorização legislativa específica”.

3.4.1. Voto do Relator Dias Toffoli

Dias Toffoli votou pela constitucionalidade dos incisos I, II e IV do art. 2º da Lei nº 9.491/97 e do inciso I do art. 3º da Medida Provisória nº 2.192-70/2001, que regulam a transferência de controle acionário sem a necessidade de lei específica, considerando que esses dispositivos já atendem ao requisito constitucional para programas de privatização, baseando-se no entendimento de que a desestatização pode ser autorizada de forma genérica, sem a necessidade de lei específica.

Partindo para uma leitura mais profunda em relação a violação do artigo 37, XIX, a questão foi enfrentada no julgamento da ADI nº 3.578 MC, onde o Ministro Sepúlveda Pertence já havia decidido, com base em precedentes estabelecidos na ADI nº 562 MC, que a lei específica autorizando a desestatização de empresas é dispensável, sendo suficiente o disposto pela legislação geral, ou seja, pelo PND.

Além do mais, no caso do artigo impugnado na Medida Provisória, sequer há alusão à autorização geral para privatização. A norma apenas autoriza a transferência do controle acionário do banco estadual para a União, que alinhada ao PND e a própria Medida Provisória, poderá privatizá-lo ou extingui-lo, sendo assim o artigo 3º, I, uma "operação-ponte", como foi pontuado pelos ministros no julgamento da ADI nº 3.578 MC.

3.4.2. Demais votos

Edson Fachin votou pela procedência em maior extensão da ação, sustentando que os incisos I, II e IV do art. 2º da Lei nº 9.491/97 também violam a Constituição ao não requererem uma lei específica para cada desestatização, algo que considera necessário para a legitimidade do processo e controle público. Argumentou que essa lei geral de privatização deveria ter limites claros, especialmente quando se tratava de setores sensíveis como o bancário. Ele defendeu a necessidade de uma autorização legislativa específica para a desestatização de empresas públicas envolvidas em atividades de interesse social relevante. Nessa mesma linha, Ricardo Lewandowski compartilhou do entendimento de Fachin de que a falta de uma lei específica para cada desestatização pode comprometer o interesse público e os princípios de responsabilidade e transparência na gestão dos recursos públicos. Lewandowski enfatizou a proteção de atividades essenciais ao interesse público. Votou pela inconstitucionalidade dos dispositivos sem a exigência de lei específica.

Rosa Weber reforçou a posição pela procedência parcial em maior extensão, também defendendo a necessidade de controle mais rigoroso e legislação específica para cada processo de privatização, em linha com o entendimento de Fachin e Lewandowski, ressaltando o impacto da privatização de instituições financeiras públicas em serviços à população e segurança econômica. Ficou vencida junto com Fachin e Lewandowski na extensão de seu voto, mantendo a posição de que os dispositivos da Lei nº 9.491/97 necessitariam de maior regulamentação individualizada.

No julgamento da ADI 3.578 MC, o Ministro Sepúlveda Pertence entendeu que não seria necessária uma lei específica para a desestatização, baseando-se na jurisprudência do STF de que a autorização legislativa genérica seria suficiente.

Carlos Britto destacou que a Constituição exige controle legislativo nas operações que alteram o patrimônio público, mas acompanhou o relator na possibilidade de autorização legislativa genérica, desde que observados os princípios constitucionais.

Marco Aurélio e Eros Grau divergiram do relator, argumentando que a alienação de controle acionário de sociedades de economia mista deve ser autorizada por lei específica, para garantir a transparência e evitar a concessão de privilégios indevidos.

Para finalizar, Gilmar Mendes defendeu que a MP nº 2.192-70/2001 é compatível com a Constituição, argumentando que a decisão sobre a desestatização deve ser fundamentada na eficiência administrativa e na necessidade de redução do setor público.

3.4.3. Decisão

O Tribunal, por maioria, concluiu que apenas o artigo 29 da Medida Provisória 2192-70/2001 é inconstitucional. Assim sendo, os incisos I, II e IV do artigo 2º da Lei 9.491/97 são constitucionais, vencidos os ministros que votaram pela incompatibilidade destes com a Constituição.

3.5. A ADI 5624 MC-Ref, AS SUBSIDIÁRIAS E A LEI DAS ESTATAIS

Julgada em 2019, a ação foi ajuizada pela Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal (FENAEE) e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ramo Financeiro (CONTRAF/CUT) contra a Lei nº 13.303/2016, popularmente conhecida como Lei das Estatais, que regulamenta o regime jurídico de empresas públicas e sociedades de economia mista da União, Estados, Distrito Federal e

Municípios, conforme previsto no artigo 173, §1º, da Constituição Federal. Os requerentes argumentam que a Lei das Estatais, ao impor novas regras para a gestão, transparência, governança e controle das empresas estatais, promove uma interferência excessiva e inconstitucional na autonomia administrativa dessas entidades e no poder discricionário do Poder Executivo. Alegam, ainda, que essa interferência se configura como violação direta ao princípio da separação dos poderes, uma vez que restringe a capacidade do Poder Executivo de gerenciar e organizar as empresas públicas e sociedades de economia mista, especialmente ao exigir aprovação legislativa para determinados atos.

A ação destaca que a referida Lei impacta um grande número de empresas estatais, muitas delas operando em setores estratégicos da economia, como a Caixa Econômica Federal, BNDES, Petrobrás, Eletrobrás, Correios e outras entidades de significativo interesse social e econômico para o país. Esse estatuto jurídico, de acordo com os requerentes, apresenta exigências e restrições que colocam essas empresas em desvantagem em relação às suas concorrentes privadas, contrariando o princípio da isonomia e prejudicando a capacidade dessas instituições de atuar de forma competitiva no mercado.

Especificamente, os requerentes contestam a exigência de autorização legislativa para alienação de ações e controle acionário de estatais e suas subsidiárias. Defendem que a criação de uma empresa estatal ou de uma sociedade de economia mista deve, sim, ocorrer com a autorização legislativa, mas que a exigência dessa anuência não deve ser estendida às decisões de alienação ou desinvestimento, por entenderem que essa decisão cabe ao Poder Executivo, em consonância com os interesses estratégicos do Estado. De acordo com os requerentes, esse entendimento está em sintonia com o princípio da eficiência administrativa e o princípio da razoabilidade.

Os requerentes pleiteiam, por fim, que o Supremo Tribunal Federal conceda uma medida cautelar para suspender a eficácia de dispositivos da Lei 13.303/2016, em especial aqueles que tratam das condições e exigências para a venda e alienação de ações e do controle acionário das estatais e suas subsidiárias.

3.5.1. Voto do Relator Ricardo Lewandowski

O relator Ricardo Lewandowski sustenta que a alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista deve seguir rigorosamente os princípios constitucionais de transparência e controle. Lewandowski argumenta que é necessária uma autorização legislativa específica e a realização de licitação pública para a alienação dessas estatais, uma medida que visa garantir a competitividade e a integridade do processo de venda, protegendo o patrimônio público. Ele destaca que a alienação do controle acionário das subsidiárias, diferentemente das matrizes, pode ocorrer sem essa autorização específica, mas ainda assim deve seguir procedimentos que respeitem os princípios da administração pública estabelecidos no artigo 37 da Constituição. O relator reforça que a licitação é fundamental para assegurar a impessoalidade e a moralidade administrativa. Lewandowski também enfatiza que a Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016) não modifica a exigência constitucional para a alienação de empresas-matrizes, preservando a necessidade de autorização legislativa.

Propôs, assim, uma interpretação conforme a Constituição para o artigo 29 da Lei 13.303/2016, determinando que a exigência de autorização legislativa e licitação aplica-se somente à alienação do controle acionário das empresas públicas e das sociedades de economia mista, não sendo obrigatória para as subsidiárias e controladas. A medida cautelar foi referendada parcialmente, buscando harmonizar a preservação do interesse público e do patrimônio estatal com a flexibilidade administrativa necessária para que essas entidades atuem de forma competitiva no mercado.

3.5.2. Demais votos

Edson Fachin votou pelo deferimento da cautelar, concordando com Lewandowski sobre a necessidade de autorização legislativa e de licitação para a alienação de controle acionário das empresas públicas e sociedades de economia mista. Para Fachin, essa exigência é fundamental para garantir a transparência e a proteção do interesse público em operações que envolvem o patrimônio estatal. Assim como o relator, Fachin considerou que o controle

das subsidiárias poderia ser alienado sem exigência de lei, desde que fossem observados os princípios de publicidade e competitividade.

O Ministro Marco Aurélio também votou favoravelmente ao deferimento da cautelar, acompanhando o relator. Ele ressaltou que a Constituição impõe ao Congresso o papel de fiscalização, especialmente quando há perda do controle acionário de empresas estatais. Em sua visão, a alienação de controle acionário principal exige o rigor da aprovação legislativa e da licitação. Marco Aurélio viu no decreto uma violação ao papel de controle do Legislativo e uma ameaça ao patrimônio público, destacando que, ao tratar de empresas de grande importância estratégica, como bancos públicos, essa exigência se faz ainda mais necessária.

A Ministra Cármen Lúcia concordou parcialmente com o relator, votando pela exigência de autorização legislativa e licitação para alienação de controle acionário principal, mas defendendo uma abordagem mais flexível para subsidiárias e controladas. Para ela, a alienação de subsidiárias poderia ser realizada sem licitação formal, desde que assegurados princípios de publicidade, transparência e competitividade. Cármen Lúcia argumentou que essa flexibilização permitiria uma gestão mais eficiente e menos burocrática, atendendo aos princípios de eficiência administrativa sem comprometer a proteção do patrimônio público.

Rosa Weber também concordou em parte com o relator. A ministra considerou que a alienação de controle acionário de estatais principais deve exigir autorização legislativa e licitação, mas a venda de subsidiárias poderia ocorrer de forma simplificada, respeitando os princípios constitucionais de transparência e publicidade. Rosa Weber expressou que a flexibilização em relação às subsidiárias facilitaria o desinvestimento necessário em algumas áreas, enquanto o controle acionário das empresas principais deveria permanecer sob a supervisão do Legislativo, preservando o interesse público. Gilmar Mendes acompanhou parcialmente o relator, afirmando que a Lei das Estatais e o Decreto nº 9.188/2017 deveriam ser interpretados conforme a Constituição, preservando o controle público em caso de alienação de controle acionário. Para Gilmar Mendes, a alienação de subsidiárias e controladas poderia ocorrer sem licitação e sem necessidade de autorização legislativa,

desde que seguidos os princípios de transparência e competitividade. Ele defendeu que essa abordagem equilibraria a necessidade de controle público com a eficiência administrativa, proporcionando agilidade às operações de desinvestimento.

O presidente do STF na época, Ministro Dias Toffoli, também votou pelo referendo parcial da cautelar. Ele defendeu a necessidade de autorização legislativa para alienação de controle das empresas públicas principais, mas foi favorável à dispensa desse requisito para subsidiárias. Toffoli enfatizou que o Congresso deve ser consultado em casos de alienação de controle principal das estatais, mas entendeu que a venda de ativos das subsidiárias poderia ser realizada sem essa exigência, desde que houvesse competitividade e transparência.

Alexandre de Moraes votou contra o referendo da medida cautelar. Para ele, a Lei das Estatais e o Decreto nº 9.188/2017 são constitucionais e visam promover a eficiência nas operações de desinvestimento, assegurando transparência por meio de procedimentos simplificados. O ministro defendeu que a exigência de autorização legislativa e licitação apenas para alienação de controle acionário seria suficiente para preservar o interesse público e não deveria se aplicar a ativos das subsidiárias, cuja venda, segundo ele, poderia ocorrer com a devida competitividade e publicidade sem necessidade de licitação formal.

Roberto Barroso discordou do relator e votou pelo indeferimento da cautelar. Barroso argumentou que a Lei das Estatais já estabelece regras para garantir a transparência e a competitividade nas operações de desinvestimento. Ele considerou que a exigência de autorização legislativa e de licitação para subsidiárias seria um entrave desnecessário para a administração pública, defendendo que o controle legislativo deve se restringir à alienação de controle acionário das empresas principais, sem que as operações das subsidiárias sejam submetidas ao mesmo rigor.

Luiz Fux votou contra a medida cautelar, alinhando-se à interpretação de que o Decreto nº 9.188/2017 é constitucional. Para ele, o decreto promove o princípio da eficiência na gestão dos ativos das estatais, desde que mantida a necessidade de licitação e autorização legislativa apenas para alienação de

controle acionário das empresas principais. Ele argumentou que a venda de ativos das subsidiárias pode ser feita de forma mais flexível, mantendo a competitividade e a publicidade, o que, segundo ele, seria suficiente para proteger o interesse público.

Celso de Mello defendeu a validade do Decreto nº 9.188/2017 e da Lei das Estatais. Ele considerou que o processo simplificado para subsidiárias não fere a Constituição, desde que haja competitividade e transparência. Para o ministro, a exigência de autorização legislativa e licitação formal deve ser aplicada apenas em casos de alienação de controle acionário das empresas principais, pois é nesses casos que o patrimônio público poderia estar mais vulnerável.

3.5.3. Decisão

A decisão, alcançada parcialmente em razão de um voto médio, estabeleceu que a alienação do controle acionário de empresas públicas e sociedades de economia mista exige autorização legislativa¹⁶ e licitação, enquanto a alienação de subsidiárias e controladas não exige autorização legislativa nem licitação, desde que sejam respeitados os princípios da administração pública do artigo 37 da Constituição, incluindo a competitividade.

3.6. A ADI 1724 E O PLANO ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO DO RIO GRANDE DO NORTE

O Partido dos Trabalhadores ajuizou uma ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei Complementar 143, de 3 de abril de 1996, do Estado do Rio Grande do Norte, que institui o Programa Estadual de Desestatização (PED) e cria o Fundo de Privatização do Estado. Alega que a lei concede amplos poderes ao Executivo para alienar o controle acionário de empresas estaduais por meio de decreto, caracterizando um "cheque em branco" e violando princípios de proporcionalidade e razoabilidade. Com base na ADI 234, argumenta que a privatização deve ser autorizada por lei específica que justifique a transferência à iniciativa privada.

O pedido de liminar foi indeferido por unanimidade, com a Corte afirmando

¹⁶ Genérica, como o PND.

que a lei não confere ao Governador total discricionariedade, e a execução do programa deve respeitar os limites estabelecidos na legislação. A análise concluiu que não era necessário autorizar cada privatização por lei específica, pois a legislação estadual se alinha aos parâmetros da Lei federal 8.031/90. O Governo do Estado defendeu que a lei segue as diretrizes da legislação federal, enquanto a Advocacia-Geral da União argumentou que a ação era inepta por não indicar dispositivos constitucionais vulnerados. No mérito, sustentou que a privatização está condicionada ao cumprimento de diretrizes do programa, como a redução da dívida pública e a reestruturação da Administração Pública, e opinou pela improcedência da ação.

3.6.1. Voto do Relator Gilmar Mendes

No voto do Ministro Gilmar Mendes na ADI 1724, ele aprofunda sua análise em torno dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade para concluir pela constitucionalidade da Lei Complementar nº 143/1996 do Estado do Rio Grande do Norte, que estabelece o PED. Mendes destaca a importância de avaliar se a lei atende ao subprincípio da adequação, que exige que as medidas adotadas sejam aptas para alcançar os objetivos propostos, e ao subprincípio da necessidade, garantindo que não haja medidas menos gravosas que pudessem alcançar os mesmos objetivos. O Ministro explica que a legislação visa reestruturar as finanças públicas e reduzir a dívida do Estado, além de promover a concorrência e os investimentos em setores essenciais como educação, segurança e saúde. Ele considera que esses objetivos são fundamentais para o desenvolvimento econômico e social do estado, e que o programa foi desenhado para permitir uma execução controlada e transparente. Mendes sublinha que o PED não dá ao Governador poder absoluto para a privatização. Pelo contrário, ele é subordinado às diretrizes e metas estabelecidas pela própria lei, com a fiscalização da Comissão Diretora do Programa e o acompanhamento da Procuradoria-Geral do Estado. Essa estrutura, segundo Mendes, impede o uso arbitrário do poder, permitindo inclusive o controle judicial e a fiscalização pública das ações de privatização. Gilmar Mendes observa que o modelo estadual de desestatização segue o exemplo federal, indicando que as normas de desestatização foram

adaptadas conforme práticas já validadas pela legislação nacional. Ele enfatiza que o STF já determinou que a venda de ativos públicos pode ser regida por leis gerais, sem necessidade de uma lei específica para cada privatização. Diante disso, Gilmar Mendes conclui que a lei estadual não viola o princípio da proporcionalidade, uma vez que não há indicações de que seja inadequada ou irrazoável. Ele também ressalta que a privatização das empresas atende aos interesses públicos e ao ordenamento jurídico ao garantir a transparência e o controle necessário sobre as operações. Assim, votou pela improcedência da ADI.

3.6.2. Demais votos

O ministro Edson Fachin acompanhou o relator e votou pela improcedência da ação, mas apresentou ressalvas, destacando que a legislação questionada concedia ampla discricionariedade ao Executivo estadual. No entanto, ele entendeu que essa discricionariedade era mitigada pelo cumprimento das diretrizes estabelecidas pela própria lei complementar, o que permitia o controle judicial e social, além de assegurar a transparência no processo de desestatização. Fachin reiterou que a legislação estadual foi inspirada no modelo federal, que já havia sido reconhecido como constitucional pelo STF. Ele reforçou a necessidade de observância da separação dos poderes e da possibilidade de controle sobre a atuação do Executivo estadual, concluindo pela inexistência de inconstitucionalidade na lei.

3.6.3. Decisão

O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta, nos termos do voto do Relator.

3.7. A ADI 5841 MC E A VIOLAÇÃO DA LEGALIDADE E MORALIDADE

A ADI 5841 questiona a constitucionalidade do Decreto nº 9.188/2017, que institui um regime especial de desinvestimento para ativos de sociedades de economia mista federais, permitindo que empresas públicas vendam seus ativos sem a necessidade de licitação formal, desde que adotado um procedimento competitivo simplificado. O decreto foi implementado com o

objetivo de facilitar operações de venda de ativos de estatais, como a Petrobras, visando maior eficiência e agilidade na alienação desses bens.

A ação foi proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que argumenta que o decreto afronta a Constituição ao criar exceções para venda direta de ativos sem licitação. Para o partido, essa flexibilização viola o princípio constitucional da licitação e configura uma usurpação da competência legislativa do Congresso Nacional. O PT defende que o decreto afasta a necessidade de licitação para alienação de ativos, algo que, segundo a Constituição, é obrigatório para garantir a transparência e moralidade nos negócios públicos. Além disso, o decreto retira do Congresso Nacional o controle sobre operações de alienação de bens públicos, incluindo bens de empresas estratégicas para o país, como as refinarias da Petrobras. Outro ponto levantado pelo PT é que o decreto possibilita a venda de ativos e até mesmo a extinção de empresas estatais sem a edição de uma lei específica, como exigido pela Constituição. O PT ainda argumenta que o decreto é uma ameaça à estrutura estatal e econômica do Brasil, pois permite a venda de ativos estratégicos, como refinarias da Petrobras, sem o devido controle e sem garantir a prevalência do interesse público. Para o partido, isso coloca em risco a soberania e independência econômica do país. Por outro lado, a Advocacia-Geral da União (AGU) e a Petrobras, atuando como *amicus curiae* (parte interessada no processo), defenderam a constitucionalidade do decreto, argumentando que ele promove competitividade e eficiência ao dar maior agilidade nos processos de venda de ativos, uma vez que estatais precisam de um regime mais flexível para atuar no mercado.

A AGU também sustenta que o Decreto nº 9.188/2017 regulamenta dispositivos da Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), que já prevê a possibilidade de alienação de bens sem licitação formal, desde que seja realizado um processo público competitivo. Outro ponto defendido pela AGU foi a distinção entre desinvestimento e desestatização. Segundo o órgão, o decreto se limita ao desinvestimento – ou seja, alienação de ativos para aprimorar a eficiência – e não implica a extinção de empresas ou alienação de controle acionário sem autorização legislativa.

3.7.1. Voto do Relator Ricardo Lewandowski

Para ele, o Decreto nº 9.188/2017 apresenta disposições que extrapolam o papel regulamentar, invadindo esferas de competência reservadas à lei ao permitir a venda de ativos de empresas públicas e sociedades de economia mista sem um processo formal de licitação, o que ele considerou inconstitucional. Para ele, a Constituição exige licitação e aprovação legislativa em casos de alienação que envolvam o controle acionário das estatais. Lewandowski também afirmou que o decreto desvirtua a Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016) ao criar um "regime especial de desinvestimento" que facilitaria a alienação direta de ativos, o que ele entendeu como uma inovação jurídica inadequada para um decreto. Perda de Controle pelo Congresso Nacional: Ele sustentou que a ausência de autorização legislativa violava o papel de fiscalização e controle do Congresso, exigido pela Constituição para garantir a legalidade e moralidade na administração pública. Segundo o ministro, a venda de bens públicos sem autorização legislativa fragilizava o interesse público e poderia comprometer o patrimônio público. Deferiu parcialmente a liminar.

3.7.2. Demais votos

Edson Fachin acompanhou parcialmente o relator e demonstrou preocupação com o afastamento do processo de licitação nas alienações de ativos de empresas públicas e sociedades de economia mista. Segundo ele, o decreto fragilizava o controle constitucional exercido pelo Congresso Nacional, especialmente ao permitir alienações de ativos sem a devida autorização legislativa. Fachin defendeu que a alienação de bens que envolvem o interesse público exige maior transparência e supervisão, elementos garantidos pela licitação.

Rosa Weber acompanhou parcialmente o relator enfatizou a necessidade de controle legislativo e participação social em processos de venda de ativos públicos, considerando que a dispensa de licitação estabelecida no Decreto nº 9.188/2017 era problemática por afastar o rigor exigido para a proteção do patrimônio estatal. Ela apoiou o relator na ideia de que o decreto invadia áreas reservadas à lei, comprometendo a moralidade e a publicidade que o

processo licitatório proporciona.

Marco Aurélio ressaltou a importância da licitação como um pilar do controle público sobre alienações de bens estatais. Para ele, o decreto comprometia a segurança jurídica e a moralidade administrativa ao possibilitar a venda direta de ativos sem a participação do Legislativo, desrespeitando a necessidade de um procedimento transparente. Ele também reforçou a ideia de que a alienação de controle acionário requer, obrigatoriamente, uma autorização legislativa.

Cármem Lúcia votou a favor da cautelar de forma parcial, compartilhando a visão de que o decreto ultrapassava os limites da regulamentação. Ela entendeu que a venda direta de ativos sem licitação e sem autorização legislativa era um risco ao patrimônio público e ao interesse público, uma vez que fragilizava o acompanhamento pelo Congresso Nacional e a transparência do processo.

Gilmar Mendes votou contra o deferimento da cautelar, sustentando que o decreto era constitucional e se alinhava com a Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016). Segundo ele, o decreto criava um regime de desinvestimento necessário para que empresas de economia mista federais fossem mais eficientes e competitivas. Ele defendeu que o procedimento público simplificado era suficiente para garantir transparência e competitividade, considerando desnecessária a exigência de licitação formal para todos os casos de alienação de ativos, salvo quando envolvessem alienação de controle acionário.

Luiz Fux seguiu o entendimento de Gilmar Mendes e destacou que o decreto proporciona um procedimento adequado, simplificado e transparente para alienação de ativos, sendo apropriado para situações que não envolvem o controle acionário. Para ele, o procedimento público competitivo estabelecido no decreto já atendia aos princípios de eficiência e publicidade, sem comprometer a moralidade administrativa.

Alexandre de Moraes destacou que o decreto estava dentro dos limites legais e regulatórios permitidos pela Lei das Estatais. Segundo ele, a exigência de licitação formal não se aplicaria a todas as operações de desinvestimento, especialmente quando o objetivo fosse a agilidade e a eficiência na gestão

dos ativos das empresas estatais. Para Moraes, o procedimento competitivo era suficiente para garantir que os processos de venda fossem transparentes e justos.

Dias Toffoli votou no mesmo sentido de Gilmar Mendes, defendendo a constitucionalidade do decreto. Ele concordou que a aplicação de um procedimento competitivo simplificado, conforme previsto no decreto, já atendia às exigências de transparência e eficiência da administração pública, sem a necessidade de licitação formal em casos que não envolvessem alienação de controle acionário.

Roberto Barroso e Nunes Marques acompanharam o voto de Gilmar Mendes, reiterando que o decreto promovia um processo competitivo público que respeitava a moralidade e a impessoalidade exigidas pela Constituição. Para eles, a licitação era essencial apenas em casos de alienação de controle acionário, e o decreto cumpria adequadamente as normas de eficiência e transparência.

3.7.3. Decisão

O Tribunal decidiu, por maioria, indeferir a medida cautelar que solicitava a suspensão da aplicação do art. 1º, §§ 1º, 3º e 4º do Decreto nº 9.188/2017 em alienações que resultassem na perda de controle acionário do Estado sobre empresas públicas e sociedades de economia mista. A decisão seguiu o voto do Ministro Gilmar Mendes, redator para o acórdão. Ficaram vencidos os Ministros Ricardo Lewandowski (Relator), Edson Fachin, Rosa Weber, Marco Aurélio e Cármen Lúcia, que votaram pelo deferimento parcial da cautelar.

3.8. A ADI 6241, O PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO E O PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS

A ADI 6241 foi ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) para contestar a constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 9.491/1997 e da Lei nº 13.334/2016, além de decretos presidenciais e resoluções que regulamentam o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). Esses

dispositivos tratam da desestatização de empresas públicas e sociedades de economia mista, permitindo a inclusão de empresas no plano de desestatização por decisão do Executivo, sem a necessidade de autorização específica do Congresso Nacional.

O PDT argumentou que esses dispositivos violam a Constituição ao possibilitar que empresas públicas sejam privatizadas sem debate legislativo específico. Para o partido, essa autorização genérica compromete o interesse público e a soberania nacional sobre o patrimônio público. O PDT defendeu que, para cada caso de desestatização, deveria haver uma lei específica aprovada pelo Congresso, garantindo maior fiscalização e preservação do interesse público. O pedido incluiu uma medida cautelar para suspender imediatamente a eficácia dos trechos que permitem ao Presidente da República inserir empresas públicas no programa de desestatização sem necessidade de autorização legislativa específica. Segundo o partido, isso afronta o artigo 37 da Constituição, que exige que a administração pública observe rigorosamente os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

3.8.1. Voto da Relatora Cármen Lúcia

A ministra Carmen Lúcia delimitou a ação direta ao questionamento sobre a inclusão de empresas estatais no programa de desestatização sem necessidade de uma lei específica para cada caso, como requerido no caput do artigo 2º e no inciso I e §1º do artigo 6º da Lei nº 9.491/1997. A ADI propunha que a ausência de leis específicas violaria o princípio da legalidade para extinção e privatização de estatais.

A ministra entendeu que o programa de desestatização, estabelecido por meio de autorização legislativa genérica, não afronta o princípio constitucional da legalidade. Para Cármen Lúcia, a legislação vigente já concede as diretrizes para que o processo seja realizado conforme os interesses públicos e sob a responsabilidade do Executivo. Ela destacou que essa interpretação foi reforçada em casos precedentes do STF.

A relatora mencionou várias decisões anteriores, onde o Supremo Tribunal Federal afirmou a desnecessidade de lei específica para cada privatização, desde que já houvesse um programa de desestatização aprovado por lei. Entre os precedentes citados, incluiu-se a ADI 3.577, onde foi sustentada a constitucionalidade de autorizações genéricas para privatizações.

Com base na interpretação constitucional e nos precedentes, a Ministra Cármen Lúcia votou pela improcedência da ação, entendendo que o programa de desestatização não exige lei específica para cada estatal incluída. Ela reiterou que a legislação já oferecia amparo suficiente para que o Executivo procedesse conforme as normas estabelecidas.

3.8.2. Demais votos

Edson Fachin divergiu da relatora. Argumentou que a privatização de empresas estatais deveria exigir autorização específica do Congresso Nacional, pois a extinção ou privatização dessas empresas pode impactar o controle público sobre setores estratégicos, demandando assim uma análise mais criteriosa e uma legislação específica. Votou procedente.

Ricardo Lewandowski também divergiu, sustentando a importância de uma lei específica para cada privatização, baseada na interpretação de que as empresas estatais desempenham funções sociais e econômicas estratégicas. Enfatizou o princípio da legalidade, que exigiria autorização legislativa pontual para alienar ativos de empresas públicas. Votou procedente também.

3.8.3. Decisão

O Tribunal, por maioria, conheceu da ação direta apenas na parte na qual se impugna a autorização de inclusão de empresas estatais no plano de desestatização prevista no caput do art. 2º e no inc. I e § 1º do art. 6º da Lei n. 9.491/1997 e, nessa parte, julgou improcedente o pedido, nos termos do voto da Relatora, vencidos os Ministros Edson Fachin e Ricardo Lewandowski.

3.9. A ADI 6965 E OS PLEBISCITOS PRÉ-PRIVATIZAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL

Em 2022, a ação foi ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores - PT, contra o

art. 1º da EC 80/2021 do Rio Grande do Sul, que revoga os §§ 2º e 5º do art. 22 da Constituição Estadual. O PT argumenta que a norma é inconstitucional, pois a extinção de sociedades de economia mista deve ter a iniciativa do Chefe do Poder Executivo, conforme o trâmite legislativo da PEC 280/2019, de autoria de deputados estaduais. Além disso, a revogação da consulta plebiscitária prévia prejudica a democracia direta, configurando um retrocesso em direitos fundamentais.

O partido destaca a importância das empresas CORSAN, BANRISUL e PROCERGS, que são essenciais para a população gaúcha, especialmente em pequenos municípios. O pedido inclui a suspensão da eficácia da EC 80/2021 e de projetos de privatização em tramitação.

3.9.1. Voto do Relator Alexandre de Moraes

O Ministro Alexandre de Moraes defende que a revogação do plebiscito estadual não fere a Constituição Federal, pois o plebiscito é um instrumento de natureza política e, salvo em situações expressamente previstas na Constituição, está sujeito à discricionariedade do Legislativo estadual. O relator refuta o argumento de inconstitucionalidade formal, destacando que a iniciativa parlamentar para a EC 80/2021 não viola a competência do Chefe do Executivo, uma vez que a norma discutida trata de direitos políticos, não de organização administrativa direta, que seria de iniciativa do Executivo. Alexandre de Moraes aborda a questão do princípio democrático e da vedação ao retrocesso, argumentando que o plebiscito não constitui uma cláusula pétrea e que a norma estadual atende aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Ele sustenta que a exclusão do plebiscito não configura retrocesso, pois o controle sobre as privatizações permanece assegurado pelo Legislativo.

3.9.2. Decisão

O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator. Assim sendo, não se faz necessária a realização de plebiscito para legitimar a privatização de empresas estatais.

3.10. ANÁLISE QUALITATIVA DOS ACÓRDÃOS

3.10.1. As decisões do STF possuem viés com princípios de mercado?

Os princípios de mercado, também chamados de princípios da ordem econômica conforme mencionados no artigo 170 da Constituição Federal, são diretrizes que estruturam o funcionamento da economia brasileira, equilibrando liberdade de mercado e justiça social. Entre os incisos que compõem esse artigo, destacam-se:

- i - soberania nacional, que prioriza os interesses do Brasil;
- ii - propriedade privada, assegurando o direito à posse e uso de bens;
[...]
- iv - livre concorrência, promovendo competição e evitando monopólios;
[...]

Para responder à subpergunta proposta, considerou-se a potencial presença dos incisos que tratam da soberania nacional, propriedade privada e livre concorrência nos argumentos dos ministros. Esses princípios refletem uma lógica orientada pela dinâmica de oferta e demanda no sistema capitalista, priorizando a eficiência econômica com mínima interferência estatal. A livre concorrência é pode ser considerada o principal artigo “a favor” da iniciativa privada, pois permite que as empresas disputem consumidores de forma justa, estimulando inovação, melhoria na qualidade de produtos e serviços e preços mais competitivos. A propriedade privada também desempenha papel essencial, garantindo aos indivíduos o direito de possuir e administrar bens, o que fomenta investimentos e o desenvolvimento econômico, já que os agentes econômicos se beneficiam diretamente dos frutos de seu trabalho e empreendimento.

Por fim, a soberania nacional, nesse viés, busca alinhar os interesses econômicos do país com sua autonomia, promovendo a integração do Brasil ao comércio global enquanto preserva a competitividade de suas empresas e assegura o uso estratégico de recursos em benefício do desenvolvimento

nacional.

Embora esses incisos componham o rol do artigo 170, observa-se que eles privilegiam mais os interesses da iniciativa privada do que os públicos, justificando sua inclusão no filtro "princípios com viés de mercado".

As decisões do STF sobre privatizações refletem um certo alinhamento com princípios de mercado, redução do tamanho do Estado e atratividade para investimentos privados. O Tribunal tende a considerar que o setor privado pode, em alguns casos, trazer maior agilidade e competitividade. No entanto, esse viés é balanceado pela preocupação com a manutenção de controle público e transparência, especialmente em setores estratégicos. As decisões indicam que, embora haja abertura para princípios de mercado, o STF permanece atento ao respeito aos princípios constitucionais e à necessidade de salvaguardas que protejam o interesse coletivo.

3.10.2. Existe consistência nos argumentos?

Apesar de haver consistência¹⁷ nos argumentos do STF, que frequentemente menciona princípios como proporcionalidade e razoabilidade para assegurar que o processo de privatização ocorra dentro dos parâmetros constitucionais, esses argumentos não se demonstram suficientes para balizar privatizações, uma vez que eles reduzem esse processo a um mero ato administrativo. A Corte busca um equilíbrio entre eficiência e controle público, com avaliações caso a caso, refletindo uma postura constante na proteção dos interesses públicos e na exigência de transparência em processos de desestatização.

3.10.3. O STF consegue estabelecer precedentes ou princípios que possam ser aplicados a futuros casos de privatização envolvendo a necessidade de autorização legislativa?

O STF estabeleceu precedentes relevantes, como nas ADIs 234 e 1724 (para planos estaduais de desestatização), que orientam futuros casos sobre a

¹⁷ Por "consistência argumentativa" se entende a garantia de que os argumentos sejam coerentes, bem fundamentados em evidências, livres de contradições e interligados de forma lógica.

necessidade de autorização legislativa em privatizações. A Corte sustenta que a alienação de empresas públicas e sociedades de economia mista pode ocorrer com base em uma lei geral, desde que o processo respeite princípios de transparência e controle social. Esses precedentes fornecem uma base jurídica para avaliar quando uma autorização específica é indispensável, promovendo segurança jurídica para futuros processos de privatização.

3.10.4. Quais são os principais fundamentos jurídicos usados pelo STF para dispensar a exigência de uma lei específica em processos de desestatização?

O STF utiliza, majoritariamente, princípios de proporcionalidade, razoabilidade e eficiência administrativa para justificar a dispensa de uma lei específica, argumentando que uma legislação geral de desestatização, como o Programa Nacional de Desestatização, pode fornecer a base necessária para tais operações. A Corte entende que o retorno à ordem econômica privada não exige sempre uma nova autorização legislativa, desde que o processo respeite os limites e as salvaguardas previstos na legislação.

4. CONCLUSÃO

A análise aprofundada das ADIs e dos debates jurídicos sobre as privatizações no Brasil evidencia um embate contínuo entre os princípios de eficiência administrativa, a preservação do patrimônio público e a conformidade com os parâmetros constitucionais. Desde a publicação do Plano Nacional de Desestatização, o Supremo Tribunal Federal consolidou um entendimento que permite ao Executivo uma delegação genérica para privatizações, mas sem abrir mão do rigor em relação à legalidade, transparência e controle público. A jurisprudência reafirma a importância do equilíbrio entre a autonomia administrativa e a responsabilidade democrática, principalmente no que se refere a setores estratégicos que impactam a segurança nacional e o interesse coletivo. Tal equilíbrio é alcançado por meio de exigências específicas que delimitam a atuação do Executivo e fortalecem o papel do Legislativo, garantindo que a alienação de empresas públicas se dê dentro de um processo legislativo claro e estruturado.

Além disso, a discussão sobre a necessidade de leis específicas para a privatização de cada estatal reflete uma preocupação com o potencial impacto social e econômico das desestatizações. A análise sugeriu que, embora a privatização possa contribuir para a modernização e competitividade do setor público, é imperativo que ela ocorra de maneira cautelosa e transparente, respeitando os princípios constitucionais de publicidade e moralidade. A atuação conjunta dos poderes e o constante debate sobre esses temas indicam uma tentativa de adaptar as diretrizes de privatização às demandas contemporâneas, sem comprometer os direitos e a soberania dos cidadãos brasileiros.

Em suma, a pesquisa revelou alguns critérios interessantes ao se analisar privatizações:

- Na ADI 562 MC, tem-se a não necessidade de autorização específica para cada caso de privatização, sendo a autorização legislativa simples prevista no artigo 37, XX, da Constituição Federal, dispensável para cada privatização;
- Na ADI 234, tem-se que a proibição de que as unidades federativas se organizem economicamente ou extinga estatais que não atendem mais aos imperativos de segurança nacional ou interesse coletivo representa uma clara violação ao artigo 173 da Constituição Federal. Assim, a competência para decidir sobre o destino das estatais é compartilhada entre o Executivo e o Legislativo, sendo proibido qualquer ato ou manobra que busque “disfarçar” uma privatização.
- Na ADI 5624 MC-Ref, a alienação de subsidiárias e controladas não exige autorização legislativa nem licitação, desde que sejam respeitados os princípios da administração pública do artigo 37 da Constituição, incluindo a competitividade.
- Quanto à participação popular neste tipo de processo, no âmbito dos plebiscitos, é dispensável, uma vez que a democracia exercida indiretamente pela sociedade através do Legislativo é válida.

4.1. As hipóteses se confirmam aos resultados?

A hipótese se mostra confirmada, uma vez que a jurisprudência do STF tem

consolidado um entendimento que privilegia o Plano Nacional de Desestatização – como lei geral - em detrimento de leis específicas, desde que respeitados princípios constitucionais como a publicidade, a moralidade, e o controle público. A confirmação dos princípios de proporcionalidade, razoabilidade e eficiência administrativa aparece em votos-chave dos ministros do STF nos casos analisados na monografia.

Gilmar Mendes, na ADI 1724, enfatizou o princípio da proporcionalidade ao avaliar se as medidas eram adequadas, necessárias e razoáveis para atingir os objetivos de redução da dívida pública e aumento da eficiência administrativa. Ele concluiu que a legislação não violava esses princípios, pois equilibrava as necessidades administrativas com a proteção de direitos fundamentais.

Alexandre de Moraes, ao analisar a questão do plebiscito no Rio Grande do Sul, argumentou que sua exclusão atendia aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, uma vez que o controle legislativo era suficiente para garantir o interesse público sem comprometer a eficiência administrativa.

Ricardo Lewandowski, na ADI 5624 MC-Ref, destacou os princípios de transparência e controle, vinculando-os à necessidade de autorização legislativa específica e licitação em processos de alienação de estatais. Ele reforçou que, mesmo para subsidiárias, os princípios administrativos do artigo 37 da Constituição deveriam ser observados.

Cármem Lúcia, na ADI 5841 MC, sugeriu que procedimentos mais flexíveis poderiam ser aplicados às subsidiárias, desde que respeitassem os princípios de publicidade e eficiência administrativa, sem comprometer a transparência e o controle público.

Por fim, Edson Fachin e Marco Aurélio, em diversas ADIs, destacaram que a alienação de ativos ou controle acionário principal de empresas estratégicas exigia procedimentos claros e rigor legislativo. Isso era necessário para evitar riscos ao patrimônio público e garantir a observância dos princípios de proporcionalidade, razoabilidade e eficiência.

Esses votos consolidam o entendimento de que a aplicação de normas gerais para privatizações pode ser compatível com a Constituição, desde que respeitados os princípios mencionados, balanceando eficiência

administrativa, controle público e transparência.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERBERIAN, Cynthia F. Q. **Riscos e Oportunidades no processo de inclusão de empresas no Plano Nacional de Desestatização – PND do Governo Federal**. 2022. Monografia (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 92fl.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.334, de 13 de setembro de 2016**. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2016/Lei/l13334.htm. Acesso em: 16 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em: 16 nov. 2024.

CASTELAR PINHEIRO, A. **Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando?** As Reformas Estruturais, p. 147–182, 1999.

CONGRESSO EM FOCO. **Concessões à privatização nos dez anos de governo do PT**. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/concessoes-a-privatizacao-nos-dez-anos-de-governo-do-pt/>. Acesso em: 15 nov. 2024.

CONGRESSO EM FOCO. **Temer anuncia privatização de 57 empresas e projetos, incluindo Casa da Moeda e Congonhas**. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/temer->

[anuncia-privatizacao-de-57-empresas-e-projetos-incluindo-casa-da-moeda-e-congonhas/](#)>. Acesso em: 15 nov. 2024.

DIEESE - estudos e pesquisas - O emprego no setor de telecomunicações 10 anos após a privatização - julho/2009.

Disponível em:

<<https://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2009/estPesq46PrivatizacaoTelecomunicacoes.html>>. Acesso em: 15 fev. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Como definir privatização?** Blog GEN Jurídico, 13 jun. 2019. Disponível em:

<https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/administrativo/como-definir-privatizacao/>. Acesso em: 21 nov. 2024.

DIPLOMATIQUE. **Privatização em “marcha forçada” nos governos Temer e Bolsonaro.** Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/a-privatizacao-em-marcha-forcada-nos-governos-temer-e-bolsonaro/>>.

Acesso em: 15 nov. 2024.

ESCOLA NACIONAL DA MAGISTRATURA. **Aspectos Jurídicos, Econômicos e Sociais da Privatização: Anais do Seminário.** Brasília: [s.n.], 1998. 155 p.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988: Interpretação e Crítica.** 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. 391 p. Inclui bibliografia. ISBN 978-85-392-0022-1.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Privatização e cidadania.** Cadernos do Instituto Atlântico, dez. 1996.

SILVA, João da. **Privatizações no Brasil.** Convergência Brasil, [s.d.]. Disponível em: <https://www.convergenciabrasil.org/blog/privatizacoes-no-brasil>. Acesso em: 14 fev. 2025.

SUNDFELD, C. A. et al. **Curso de Direito Administrativo em Ação - Casos e Leituras para Debates.** [s.l.] Editora JusPodivm, 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 1584 MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 23/04/1997. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347142>. Acesso em: 02 nov. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 1724, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 30/08/2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750833015>. Acesso em: 02 nov. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 234 QO, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 04/10/1995. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=912>. Acesso em: 02 nov. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 234, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 15/09/1995. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266261>. Acesso em: 02 nov. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 3577, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 14/02/2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752398287>. Acesso em: 02 nov. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 3578 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 14/09/2005. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387264>. Acesso em: 02 nov. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 562 MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 04/09/1991. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346466>. Acesso em: 02 nov. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 5624 MC-Ref, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06/06/2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751504007>. Acesso em: 02 nov. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 5841 MC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 21/12/2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755918122>. Acesso em: 02 nov. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 6241, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 08/02/2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755386154>. Acesso em: 02 nov. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI nº 6965, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 22/04/2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760392904>. Acesso em: 02 nov. 2024.