

**Mensagem nº 562**

Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal,

Para instruir o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.241, tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência as informações em anexo, elaboradas pela Advocacia-Geral da União.

Brasília, 8 de novembro de 2019.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'F. de M. Costa', is written over a large, stylized blue scribble or flourish.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA DA UNIÃO

**INFORMAÇÕES n. 00195/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU**

**NUP: 00692.004305/2019-68 (REF. 0031558-37.2019.1.00.0000)**

**INTERESSADOS: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT**

**ASSUNTO: ADI 6241**

Exmo. Senhor Consultor-Geral da União,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, em que se argui a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º, I e II, e §§ 1º, “a” e “b”, 3º e 4º; 4º, I a VII e §§ 1º a 4º; 5º, §§ 1º a 5º; 6º, I, II, “a” a “f”, e III, e §§ 1º, 3º, 5º e 6º; 7º; 10; 11; 12; 15, § 1º; 16; 17; 18; 19; 20; e 24, todos da Lei nº 9.491/1997, bem como dos artigos 1º, caput e §1º; 4º, I; e 7º, V, c, da Lei nº 13.334/2016.

2. Pretende o requerente que seja declarada a nulidade parcial, sem redução de texto, dos dispositivos citados, “*para reconhecer a inconstitucionalidade da desestatização sem autorização legislativa, prévia e específica, de entidades públicas cuja instituição foi autorizada por lei específica*”.

3. Alega que os dispositivos descumprem o preceito fundamental da reserva legal, no tocante à desestatização de empresas estatais, por três motivos: inobservância da simetria ou paralelismo das formas, delegação legislativa que seria travestida de autorização genérica e desproporcionalidade por inadequação de meios a fins.

4. Quanto à inobservância da simetria ou paralelismo das formas, aduz que, considerando-se que a Constituição exige lei específica para autorizar a instituição de empresas estatais (CF, art. 37, XIX), somente igual providência permitiria dissolvê-las ou transferi-las para a iniciativa privada. Quanto à delegação legislativa que seria travestida de autorização genérica, argumenta que a lei específica que autoriza a instituição de estatal não pode ser derogada pela combinação de lei genérica e ato infralegal. Por fim, quanto à desproporcionalidade por inadequação de meios a fins, defende que a autorização genérica seguida de ato regulamentar não seria adequada “*para afastar os imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo (...) que qualificam a autorização para instituir empresa pública ou sociedade de economia mista por lei específica*”.

5. No tocante à medida cautelar, requer o autor:

1. que seja declarada a nulidade parcial, sem redução de texto, dos artigos 1º, 2º, I e II, e §§ 1º, “a” e “b”, 3º e 4º; 4º, I a VII e §§ 1º a 4º; 5º, §§ 1º a 5º; 6º, I, II, “a” a “f”, e III, e §§ 1º, 3º, 5º e 6º; 7º; 10; 11; 12; 15, § 1º; 16; 17; 18; 19; 20; e 24, todos da Lei Federal nº 9.491/1997 e 1º, caput e § 1º; 4º, I; e 7º, V, “c” da Lei Federal nº 13.334/2016, proclamando a inconstitucionalidade da desestatização sem autorização legislativa, prévia e específica, de empresas públicas e sociedades de economia mista cuja instituição foi autorizada por lei específica;
2. que sejam suspensos os Decretos Presidenciais nº 10.007/2019, nº 10.008/2019, nº 10.054/2019 e nº 10.065/2019, bem como as Resoluções do CPPI nº 83/2019 e 84/2019, relativos à desestatização, sem autorização legislativa prévia e específica, respectivamente, da ABGF, Engea, Casa da Moeda, CEITEC, Serpro e Dataprev, até decisão definitiva na ação.

6. No mérito, requer:

1. a declaração de nulidade parcial, sem redução de texto, dos artigos 1º, 2º, I e II, e §§ 1º, “a” e “b”, 3º e 4º; 4º, I a VII e §§ 1º a 4º; 5º, §§ 1º a 5º; 6º, I, II, “a” a “f”, e III, e §§ 1º, 3º, 5º e 6º; 7º; 10; Página 27 de 27 11; 12; 15, § 1º; 16; 17; 18; 19; 20; e 24, todos da Lei Federal nº 9.491/1997 e 1º, caput e § 1º; 4º, I; e 7º, V, “c” da Lei Federal nº 13.334/2016, proclamando a inconstitucionalidade da desestatização sem autorização legislativa, prévia e específica, de empresas públicas e sociedades de economia mista cuja instituição foi autorizada por lei específica;
2. a declaração de inconstitucionalidade, com pronúncia de nulidade, por arrastamento, dos Decretos Presidenciais nº 10.007/2019 (ABGF), nº 10.008/2019 (EMGEA), nº 10.054/2019 (Casa da Moeda do Brasil) e nº 10.065/2019 (CEITEC), bem como das Resoluções do CPPI nº 83/2019 (SERPRO) e 84/2019 (DATAPREV).

7. O processo é da relatoria da Ministra Cármen Lúcia. Por meio de ofício, foram solicitadas informações do Exmo. Sr. Presidente da República, com prazo de cinco dias para resposta.

8. É o relatório. Seguem as informações.

## 2. DA DESNECESSIDADE DE LEI ESPECÍFICA PARA A DESESTATIZAÇÃO DE EMPRESA PÚBLICA

9. O requerente se insurge contra a possibilidade de desestatização, sem autorização legislativa específica, de entidades públicas cuja instituição foi autorizada por lei específica. Para fundamentar sua tese, admite que não há exigência constitucional explícita nesse sentido, mas argumenta que, pelo fato de a Constituição exigir essa autorização específica para a criação de certas entidades estatais, conclui-se que também há a mesma exigência para sua desestatização.

10. De fato, segundo o artigo 37, inciso XIX, da Constituição Federal, exige-se lei específica para a instituição de empresa pública. A Constituição nada fala sobre a necessidade de lei específica para a desestatização dessas entidades. Pelos argumentos trazidos pelo requerente, as normas impugnadas na petição inicial seriam inconstitucionais porquanto constituem *leis autorizadoras gerais* para a desestatização de empresas públicas.

11. Contudo, não procedem os argumentos do requerente. Quando o constituinte quis que tanto a criação quando a desestatização de entidades ou órgãos dependessem de autorização legislativa específica, houve previsão expressa. Por exemplo, a Constituição Federal impõe a edição de lei para a criação e também para a extinção de Ministério e órgãos da administração pública. No tocante às empresas públicas e sociedades de economia mista, ao contrário, a Constituição se limitou a dispor quanto à necessidade de lei para a sua criação, permanecendo silente sobre a sua desestatização.

12. Não seria mesmo razoável que a instituição de empresa pública ou sociedade de economia mista prescindisse do crivo do Poder Legislativo, na medida em que a sua excepcionalidade e seu caráter oneroso de criação de despesa pública exigem que essa decisão tenha o respaldo das casas legislativas, bem como resulte de debate dos legítimos representantes da população. A desestatização, ao contrário, conforma-se à expectativa normativa da regra constitucional segundo a qual, ausentes os *“imperativos de segurança nacional ou relevante interesse público”* (artigo 173 da Constituição), é dever do Estado abdicar da exploração de determinada atividade, que deverá ser exercida pela iniciativa privada.

13. Nesse sentido, confira-se o voto do Ministro Octavio Gallotti no julgamento da ADI 562, segundo o qual, *“No caso da extinção ou da privatização dessas empresas ocorre justamente o contrário, ou seja, restabelece-se a normalidade do regime que, bem ou mal, foi implantado pela nossa Constituição no art. 173”*.

14. Dessa forma, é certo que a intervenção direta do Estado no domínio econômico é feita em caráter excepcional (a regra é a não autuação do Estado na condição de empresário, isso é estreme de dúvidas). Assim, se a intervenção estatal para a exploração da economia é, em princípio, indesejada pelo texto constitucional, *a contrario sensu*, a desestatização significa o retorno à normalidade da concepção adequada da Ordem Econômica traçada pela *Lex Major*. Daí a razão pela qual a participação do Poder Legislativo nos processos de criação e desestatização de empresas públicas e sociedades de economia mista manifesta-se de forma distinta.

15. Considerando-se o tempo transcorrido desde a edição das leis impugnadas na petição inicial (a Lei nº 9.491 é de 1997 e a Lei nº 13.334 é de 2016), bem como os argumentos do requerente, percebe-se que sua real intenção é discordar da política pública adotada pelo governo. Contudo, tal opção de estratégia, referente à desestatização de empresas públicas, envolve estudos técnicos, análise de cenários, debates em torno das melhores alternativas *et cetera*, e, portanto, cada caso específico de desestatização é consequência de aprofundada análise por agentes governamentais, inclusive do preenchimento dos objetivos do PND conforme previstos na Lei nº 9.491/1997, o que pode culminar na elaboração de proposta ao Presidente da República que, ao seu critério, incluirá ou não o projeto no programa. Ademais, pode-se concluir ao final de todo esse processo de desestatização que a melhor solução é não desestatizar a empresa.

16. Nesse sentido, por meio da Nota Técnica Conjunta nº 1/2019/CGRI/DEFOM/SFPP, em anexo, a Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias do Ministério da Infraestrutura lembra que *“as medidas de desestatização estabelecidas pelo art. 2º, §1º, da Lei nº 9.491, de 1997, são escolhidas e levadas a cabo com fundamento em robustos estudos técnicos, com o objetivo de desafogar as contas públicas, ao mesmo tempo que se almeja a melhoria e maior eficiência na prestação de serviços. Impedir ou dificultar sobremaneira que isso seja efetivado vai de encontro ao interesse público”*.

17. Neste ponto, é relevante mencionar que a Lei nº 9.491/1997, não atribuiu plena e irrestrita discricionariedade ao Poder Executivo. Ao contrário, definiu com clareza em seu art. 1º os objetivos do Programa Nacional de Desestatização, todos eles plenamente compatíveis com os ditames constitucionais. Assim, importante destacar que, da mesma forma como se deu no caso julgado na ADI nº 1724, os motivos que justificam o procedimento de desestatização poderão sofrer controle judicial caso não se amoldem aos limites definidos no PND. Não se pode falar, portanto, em ampla discricionariedade quanto à desestatização prevista na Lei nº 9.491/1997. De todo modo, a autorização e os requisitos foram talhados pelo próprio Parlamento no legítimo exercício do poder legiferante. Foi o Congresso Nacional, não o Executivo, que edificou e detalhou os marcos necessários à desestatização das empresas privadas cuja autorização ele próprio havia autorizado outrora.

18. Registre-se ainda que eventual decisão pelo deferimento do pedido de liminar criará insegurança jurídica sobre os projetos em andamento que tenham resultado da aplicação das leis impugnadas e também inviabilizará a elaboração de novos projetos, uma vez que em matéria de desestatização busca-se atrair a maior quantidade possível de capital privado para investimento, o que exige estabilidade e previsibilidade das regras jurídicas. Logo, não apenas projetos seriam desfeitos como também restaria inviabilizada neste momento qualquer tentativa de recuperação econômica pela via da desestatização, dada a incerteza instaurada no marco normativo que a autoriza.

19. A isso se soma o *abalo aos alicerces sólidos de toda história da desestatização nacional* pós-Constituição Cidadã que deita raízes há quase 30 anos, com exórdio na década de 90, por meio da Lei n. 8.031/1990, por meio da qual inúmeras empresas foram desestatizadas, como o ingresso de bilhões de reais nos cofres públicos e o estabelecimento de relações jurídicas de imensa complexidade, inclusive com títulos da dívida pública, à época, servindo como moeda de desestatização.

20. Anote-se, que a Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias do Ministério da Infraestrutura registrou expressamente, por meio de Nota Técnica (Nota Técnica Conjunta nº 1/2019/CGRI/DEFOM/SFPP, em anexo), a importância da Lei nº 9.491/1997, bem como da Lei nº 13.334/2016, para a segurança jurídica das medidas adotadas pelo Ministério de Infraestrutura. A

referida Secretaria registrou ainda que eventual decisão do Supremo pelo deferimento de medida liminar neste caso implicaria, necessariamente, a perda de efeitos do PND, que passaria a ser inócuo. Segundo argumenta:

“No art. 1º da Lei nº 9.491, de 1997, consta como um dos objetivos fundamentais do PND a reordenação da posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público. Além disso, em seu art. 5º, a referida lei estabelece como órgão superior do PND o Conselho Nacional de Desestatização – CND –, diretamente subordinado ao Presidente da República, integrado pelos Ministros de Estado que especifica.

Assim, veja-se que o chefe do Poder Executivo é quem aprova as decisões do CND, composto por ministros de Estado, nos termos da lei. Ademais, a Constituição Federal não exigiu lei para a desestatização de empresas públicas ou de sociedades de economia mista”.

21. No que concerne à jurisprudência sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal tem rejeitado a alegação de exigência constitucional de autorização legislativa para a desestatização de empresas públicas ao longo de diversas decisões. Ao contrário do que afirma o requerente, não “*é polêmica a necessidade de lei específica para a privatização*”. Há inúmeros precedentes do Supremo em que foi afirmada a desnecessidade de lei específica nesses casos. O próprio requerente, diga-se, menciona vários deles na exordial.

22. Inclusive, há precedente de grande parença ao caso dos autos. Na ADI 3578, o caso levado para apreciação do colegiado se assemelhava ao presente caso, uma vez que em ambas as ações os respectivos autores asseveraram que a exigência constitucional de lei específica para a criação de empresas públicas resultaria, por via de consequência, no uso da mesma via para a desestatização. No caso, o plenário da Suprema Corte repeliu a tese autoral por compreender que a autorização legislativa geral seria suficiente para a desestatização de empresa pública.

23. Noutro feito, mais especificamente na ADI 562, restou indeferido pedido de medida liminar pleiteado, analisando-se com objetividade certa a questão da necessidade de lei específica. Eis o voto do Exmo. Ministro Ilmar Galvão:

“Não pende dúvida, em face do disposto no art. 37, incisos XIX e XX, da CF, que as empresas e entidades públicas que explorem atividade econômica, e subsidiárias, não de ser criadas por lei específica.

Trata-se de exigência que corresponde, simplesmente, a imperativos de controle, pelo Poder Legislativo, da observância dos princípios que devem nortear a administração pública (art. 37) – já que a criação de uma entidade da espécie resulta no comprometimento de vultosos recursos do erário –, e à necessidade de fixação dos objetivos da entidade, da forma de sua constituição, dos respectivos diretores, etc.

A autorização legislativa específica, indispensável ao mero destaque de recursos orçamentários, por via de específica consignação na lei de meios, 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 afluem 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 (quando o exigir a segurança nacional ou interesse coletivo relevante – art. 173), 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 excepcionadas, (...), de molde a obviar os inconvenientes de providências casuísticas, de efeito retardativo.

(...)

A circunstância, pois, de a privatização de empresas haver sido regulamentada por lei de caráter geral e não particular, não parece incompatível com as normas constitucionais analisadas”.

24. Mais recentemente, em setembro de 2019, o Supremo Tribunal Federal debruçou-se sobre a constitucionalidade do Plano Estadual de Desestatização do Rio Grande do Norte e analisou a questão sobre a necessidade de autorização legislativa específica nesses casos. Em setembro de 2019 a decisão na ADI nº 1724 transitou em julgado. A deliberação da Suprema Corte compreendeu compatível com a Constituição Federal plano estadual de desestatização de todo semelhante ao Programa Nacional de Desestatização de que trata a Lei nº 9.491/97, objeto de impugnação na presente ADI. Inclusive, o Procurador-Geral da República manifestou-se pela improcedência da ação direta de inconstitucionalidade no caso, concluindo que a autorização legal de desestatização de empresas controladas pelo Estado do Rio Grande do Norte nos termos da lei que criou o respectivo Plano Estadual de Desestatização não vulnerou nenhum dispositivo constitucional (parecer do PGR, eDoc 18 do processo eletrônico referente à ADI 1724). No voto do Exmo. Relator, Min. Gilmar Mendes, consignou-se, inclusive, o seguinte:

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

(...)

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

25. Em razão desses fundamentos, conclui-se pela constitucionalidade das Leis nº 9.491/1997 e nº 13.334/2016.

### 3. ENCAMINHAMENTO

26. São essas as considerações pertinentes aos autos e as quais proponho sejam apresentadas ao Egrégio Supremo Tribunal Federal a título de informações na ADI 6241, juntamente com os documentos em anexo.

À consideração superior.

Brasília, 8 de novembro de 2019.

MARIA CARLA DE AVELAR PACHECO  
ADVOGADA DA UNIÃO

#### ANEXOS:

1. Nota Técnica Conjunta nº 1/2019/CGRI/DEFOM/SFPP
2. Nota Técnica da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia – SEST SEI nº 9510/2019/ME
3. Parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional SEI Nº 3305/2019/ME
4. Informações da Consultoria Jurídica do Ministério da Infraestrutura n. 1289/2019/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU
5. Nota da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil (SAJ) nº 185/2019/SAINF/SAJ/SG/PR
6. Nota Informativa da Secretaria Especial do Programa de Investimentos da Presidência da República nº 5/2019/AESP/SPPI

---

Documento assinado eletronicamente por MARIA CARLA DE AVELAR PACHECO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 338281760 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA CARLA DE AVELAR PACHECO. Data e Hora: 08-11-2019 10:22. Número de Série: 17411433. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA DA UNIÃO

---

**DESPACHO n. 00500/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU**

**NUP: 00692.004305/2019-68 (REF. 0031558-37.2019.1.00.0000)**

**INTERESSADOS: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT**

**ASSUNTOS: ADI 6241**

Estou de acordo com as INFORMAÇÕES n. 00195/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU, de lavra da Exma. Advogada da União Maria Clara Avelar Pacheco.

Bem por isso, submeto a peça à consideração do Exmo. Consultor-Geral da União Substituto.

Brasília, 08 de novembro de 2019.

*(assinado digitalmente)*

DENNYS CASELLATO HOSSNE

Advogado da União

Consultor da União

---

Documento assinado eletronicamente por DENNYS CASELLATO HOSSNE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 341325409 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DENNYS CASELLATO HOSSNE. Data e Hora: 08-11-2019 11:04. Número de Série: 4648891246126216046. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE I FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70.070-030

---

**DESPACHO n. 01023/2019/GAB/CGU/AGU**

**NUP: 00692.004305/2019-68 (REF. 0031558-37.2019.1.00.0000)**

**INTERESSADO: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT**

**ASSUNTO: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 6241**

Aprovo o **DESPACHO n. 00500/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU**, da lavra do Dr. Dennys Casellato Hossne, Advogado e Consultor da União, que, por sua vez, aprovou as **INFORMAÇÕES n. 00195/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU**, de autoria da Dra. Maria Carla de Avelar Pacheco, Advogada da União.

Brasília, 08 de novembro de 2019.

*(assinado digitalmente)*

GIORDANO DA SILVA ROSSETTO

Advogado da União

Consultor-Geral da União Substituto

---

Documento assinado eletronicamente por GIORDANO DA SILVA ROSSETTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 341592821 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GIORDANO DA SILVA ROSSETTO. Data e Hora: 08-11-2019 17:05. Número de Série: 17347821. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---