

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.385 DISTRITO FEDERAL

**RELATOR** : MIN. NUNES MARQUES  
**REQTE.(S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**INTDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**INTDO.(A/S)** : CONGRESSO NACIONAL  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO

1. O Presidente da República ajuizou esta ação direta de inconstitucionalidade contra o art. 3º, III, “a” e “b”, da Lei n. 14.182, de 12 de julho de 2021, que dispõe sobre a desestatização das Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) e a alteração de seu estatuto social. Eis o teor:

Art. 3º A desestatização da Eletrobras fica condicionada à aprovação, por sua assembleia geral de acionistas, das seguintes condições:

[...]

III — alteração do estatuto social da Eletrobras para:

a) vedar que qualquer acionista ou grupo de acionistas exerça votos em número superior a 10% (dez por cento) da quantidade de ações em que se dividir o capital votante da Eletrobras;

b) vedar a realização de acordos de acionistas para o exercício de direito de voto, exceto para a formação de blocos com número de votos inferior ao limite de que trata a alínea a deste inciso;

[...]

Conforme narra, após o processo de desestatização, a União manteve cerca de 42% das ações ordinárias da Empresa, mas que, por força das normas questionadas, teve seu direito de exercício de voto reduzido a

## ADI 7385 / DF

menos de 10% do capital votante. Articula com a desapropriação indireta dos direitos políticos do ente central em favor de interesses particulares de detentores de participação minoritária da empresa.

Disserta a respeito das etapas da desestatização da Eletrobras na modalidade de aumento do capital social, por meio da subscrição pública de ações ordinárias com renúncia do direito de subscrição pela União, e oferta de suas ações a particulares, acionistas ou não. Afirma ocorrida Oferta Pública Global, com distribuição pública primária e secundária de ações ordinárias, no Brasil e no exterior, condicionada à diluição da participação direta e indireta da União a percentual igual ou inferior a 45% do capital votante da empresa.

Acresce haver a Lei n. 14.182/2021 determinado a abstenção da União de exercer direito de voto nas deliberações da assembleia geral de acionistas que aprovaram as condições de desestatização. Faz menção à criação de ação preferencial de classe especial ("*golden share*"), de propriedade exclusiva da União ( Lei n. 14.182/2021, art. 3º, III, "c").

Destaca que, após a oferta pública, a União permanece detentora direta de 33,05% e indireta de 42,68% das ações, se somadas as participações do BNDES, BNDESPAR, BNB, FND e FGHAB.

Salienta que, a partir da alteração do art. 6º do Estatuto da Empresa, a limitação dos direitos políticos da União engloba o controle direto e o indireto, de modo que a União, enquanto acionista direta, tem direito de participar das deliberações sociais com 7,74% de suas ações ordinárias, ao tempo que o BNDES participa com 0,86%; o BNDESPAR, com 0,83%; o FND, com 0,53%; o BNB, com 0,02%; e o FGHAB, com 0,01%.

Assinala ser a União a única afetada pela limitação, por ser a única acionista a possuir ações ordinárias em proporção superior a 10%.

## ADI 7385 / DF

Articula prejuízo à desestatização, por inexistirem incentivos ao aumento de capital da Empresa, além de representar ameaça ao poder político dos acionistas minoritários, que, em razão da restrição imposta à União, exercem atualmente o efetivo controle da Eletrobras.

Aponta inadequada e injustificável a medida, porquanto não promovida a pulverização do capital social da Eletrobras. Sublinha não se aplicar ao poder público o receio, manifestado na Exposição de Motivos da MP n. 1.031/2021, de aquisição do controle da empresa por grupos econômicos não comprometidos com os interesses da sociedade.

Argui desnecessária a limitação, por não ser condição ao êxito da desestatização. Diz desproporcional, no sentido estrito, o ônus imposto à União quando contraposto ao patrimônio público investido e ao interesse social em jogo. Destaca indispensável o exercício dos plenos direitos políticos da União à garantia dos padrões de governança corporativa.

Alude a precedentes nos quais assentada a imprescindibilidade de observância, no processo de privatização das estatais, dos princípios que regem a Administração Pública. Argumenta incompatível com a supremacia e a indisponibilidade do interesse público a disposição da coisa pública sem a correspondente contraprestação.

Requer, em sede cautelar, a suspensão parcial do art. 3º, III, “a” e “b”, da Lei n. 14.182/2021, a fim de que seja aplicável somente ao direito de voto referente a ações adquiridas após a desestatização da Eletrobras. Pleiteia, ainda, seja atribuída eficácia retroativa à medida cautelar, de modo a atingir a alteração do art. 6º do estatuto social da Empresa, atinente ao alcance tanto do controle direto quanto do indireto da União.

Pede, ao fim, a declaração parcial de inconstitucionalidade, sem redução de texto.

## ADI 7385 / DF

O Presidente da República (eDoc 123) postula a procedência do pedido. Argumenta tratar-se de limitação inconstitucional do direito de voto da União, por violação dos princípios que regem a Administração Pública (CF, art. 37, *caput*) e da proporcionalidade. Destaca a posição estratégica da Eletrobras no sistema elétrico nacional, demonstrada pela (i) capacidade instalada; (ii) papel integrador; e (iii) apoio a programas sociais. Assinala o desvirtuamento do modelo societário de controle pulverizado, o qual visa ao equilíbrio dos interesses presentes na sociedade. Saliencia que a medida adotada acarretou prejuízo ao processo de aumento de capital social da Empresa. Frisa essencial que se previsse a compensação adequada do patrimônio público. Sublinha comportamento resistente da Empresa à participação da União na gestão.

O Presidente do Senado Federal (eDoc 146) articula o não conhecimento da ação, por ausência de violação direta do Texto Constitucional e de impugnação do complexo normativo. Sublinha regular a tramitação da MP n. 1.031/2021. Alude aos pronunciamentos favoráveis do Tribunal de Contas da União quanto à desestatização da Eletrobras. Remete à discussão ampla do tema no Congresso Nacional, mediante apresentação de mais de 600 emendas parlamentares. Ressalta que o modelo de gestão questionado já havia sido proposto pelo Executivo por meio do Projeto de Lei n. 9.463/2018. Afirma ser o Legislativo o ambiente próprio para a escolha e delimitação do sistema de governança da Eletrobras. Pretende a improcedência do pedido.

O Presidente da Câmara dos Deputados (eDoc 121) alega a inépcia da inicial, por falta de delimitação precisa do parâmetro de constitucionalidade. Afirma o descabimento do controle concentrado para corrigir previsões administrativas que não teriam atingido os objetivos específicos tidos como desejáveis, bem como para intervir na atividade econômica. Argumenta que se trata de inconformismo com

## ADI 7385 / DF

suposto resultado, e não o preceito legal.

Afirma haver sido o modelo de gestão implementado de forma democrática, mediante atuação conjunta do Executivo e do Legislativo. Refere-se aos Projetos de Lei n. 9.463/2018 e 5.877/2019, bem como à MP n. 1.031/2021, todas de autoria do Executivo. Salieta ser ponto comum a todas as proposições a ideia de que nenhum acionista, estatal ou privado, nacional ou estrangeiro, poderia ter poder de voto superior a 10% do capital votante, independentemente de sua participação no capital social.

Destaca criada ação preferencial de classe especial, de propriedade exclusiva da União (*golden share*), garantindo que nenhum acionista privado deterá poder de voto superior ao do ente federal central. Aduz a regularidade do processo político-institucional de desestatização da Eletrobras. Frisa que a restrição de voto da União constitui não apenas política pública de governo, mas decisão Estado escolhida pela Administração Pública federal ao longo de dois governos, aprovada pelo Congresso Nacional, submetida ao crivo do Tribunal de Contas da União, modelada pelo BNDES e precificada pelo CPPI.

Argumenta que a medida questionada é o núcleo duro da proteção dos acionistas que subscreveriam novas ações na capitalização bem como da garantia de que a Eletrobras não seria objeto de controle hostil. Assinala que o modelo de governança adotado é referência em todo o mundo. Aludindo à experiência comparada, defende a ausência de interferência política a de extração de riqueza dos acionistas privados. Frisa existirem diversos mecanismos de separação do poder político do econômico em uma companhia, como a ampliação do direito de voto em proporção superior a um voto por ação (ex: voto plural; *golden share*; emissão de ações sem direito ao voto), ou sua limitação (*voting cap*). Pleiteia a observância dos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da vedação do comportamento contraditório. Postula o

## ADI 7385 / DF

não conhecimento da ação e, no mérito, a improcedência do pedido.

A Advocacia-Geral da União (eDoc 140) manifesta-se pela procedência do pedido. Tem como ilegítima a limitação da participação da União em empresa prestadora de serviço essencial. Alega cuidar-se de modelo de governança que desestimula a diluição do capital estatal mediante novos aportes da iniciativa privada e que implica riscos à gestão adequada do sistema elétrico brasileiro. Alega ser a norma inadequada para a pulverização do capital social da Empresa; desnecessária para viabilizar a desestatização; e ensejadora de ônus desproporcional ao ente central e ao interesse social em benefício de acionistas privados, sem contrapartida substancial. Argumenta inobservados os princípios da moralidade e da eficiência.

A Procuradoria-Geral da República (eDoc 181) sugere a abertura de tratativas conciliatórias entre as partes interessadas, a fim de alcançar solução consensual. Em relação ao mérito, assevera que o impedimento legal a que acionista controlador participe da assembleia geral convocada para decidir acerca dessa limitação, sem auferir vantagem como compensação pela perda do direito de voto em número proporcional ao de ações titularizadas, configura violação do direito de propriedade. Remete à relevância da Eletrobras para o sistema elétrico brasileiro e para o patrimônio público. De outro lado, sublinha as expectativas legítimas dos acionistas minoritários. Articula a necessidade de ponderação dos valores constitucionais de mesma estatua mediante busca por solução de consenso. Ao fim, opina pela procedência do pedido.

2. O tema é sensível. Conforme colho das informações e manifestações, a desestatização da Eletrobras decorre de processo político-institucional amplo e democrático, do qual participaram o Poder Executivo, o Congresso Nacional, o Tribunal de Contas da União, o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos, e o Banco Nacional

## ADI 7385 / DF

de Desenvolvimento Econômico e Social.

Ressalte-se que não é objeto desta ação a “reestatização” da empresa, tampouco a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 14.182/2021 ou da Resolução CPPI n. 203/ 2021. O que se busca é a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, dos dispositivos impugnados, de modo a garantir a possibilidade de a União exercer plenamente seus direitos políticos na empresa de forma proporcional ao capital público investido.

Em primeiro passo e considerados os princípios democrático e da presunção de constitucionalidade das normas, cumpre a esta Corte preservar a vontade do legislador, por meio de métodos interpretativos e técnicas decisórias que harmonizam a manifestação legislativa com o Texto Constitucional.

Além disso, há de se reconhecer a relevância estratégica da Eletrobras para o sistema elétrico nacional e o elevado investimento público em jogo. Trata-se da maior empresa de geração elétrica da América Latina.

Ante a envergadura dos preceitos fundamentais ao Estado De Direito em jogo, a solução há de preservar, de um lado, a indisponibilidade do interesse público, o direito à propriedade e os princípios que regem a Administração Pública; bem como, de outro, a segurança jurídica, a proteção da confiança e a legítima expectativa dos acionistas minoritários que, ao longo de todo o processo de desestatização, tinham ciência do modelo de gestão em discussão.

A solução deve buscar equacionar os interesses revelados pela tensão constante entre grupos controladores e controlados. Não se pode perder de vista tanto o interesse público a nortear a prestação de serviço

## ADI 7385 / DF

essencial à sociedade brasileira, quanto a rentabilidade econômica e o bom desempenho da administração da Empresa.

Os tribunais constitucionais, quando instados a pronunciarem-se sobre questões de profundo dissenso e complexidade, a respeito das quais dispõem de relativa capacidade institucional, não detêm o monopólio das soluções. Cabe-lhes o papel de legislador negativo, atuando com cautela.

Tanto quanto possível, o Legislativo e o Executivo devem resolver seus conflitos e arcar com as próprias opções político-normativas. Trata-se de compromisso com o Estado Democrático de Direito e com a autoridade do Texto Constitucional.

Ao mesmo tempo, a intervenção judicial justifica-se a fim de promover, tanto quanto possível, a atuação coordenada e uniforme das instituições públicas, viabilizando-se o necessário concerto político.

Assim, em controvérsias passíveis de antagonizar Poderes da República e/ou unidades políticas, compete a esta Corte zelar pela harmonia das relações jurídico-institucionais e pela intangibilidade do vínculo federativo.

Eventual decisão do Supremo pode acarretar impacto significativo não só à administração da Eletrobras, mas também ao sistema elétrico nacional e, em última instância, à própria ordem econômica. À luz da jurisprudência desta Casa, a aplicação do direito público deve observar componente de ética jurídica.

Nessa esteira, e com vistas à maximização dos direitos fundamentais, de modo que os cidadãos não sejam submetidos a situações de instabilidade nas relações jurídico-administrativas, há de se

## ADI 7385 / DF

buscar o diálogo institucional e a via conciliatória, considerando-se todos os interesses em tela.

Nos termos dos arts. 3º, §§ 2º e 3º, e 174 do Código de Processo Civil (CPC), o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos tanto no âmbito administrativo quanto no processo judicial.

A matéria em discussão poderá ser melhor equacionada pela via consensual, e a sociedade se beneficiará da solução conciliatória relativamente ao formato e às delimitações do modelo de governança corporativa da Eletrobras.

Ante o exposto, envio os autos à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) para tentativa de solução amigável entre as partes (CPC, arts. 3º e 174), por 90 dias.

3. Encaminhe-se esta ação direta de inconstitucionalidade à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) para tentativa de conciliação e solução consensual e amigável entre as partes, tal como instrumento previsto nos arts. 3º e 174 do CPC, por 90 dias.

4. Publique-se.

Brasília, 19 de dezembro de 2023.

Ministro NUNES MARQUES

Relator

*Documento assinado digitalmente*